JÉRÔME DUBOIS

LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement

La montée en puissance des collectivités locales, sans cesse renforcée depuis les lois de décentralisation, et l'accélération de l'effacement de l'État expert par contraction-fusion de ses services territoriaux ont profondément bouleversé la gestion du territoire français. Les vingt dernières années donnent à voir la multiplication, de la commune à l'Europe, de pouvoirs autonomes suivant des logiques d'actions et des intérêts propres. La multiplication des dispositifs contractuels et des grandes messes partenariales destinés à mettre un peu d'ordre dans ce jeu n'a que peu changé les choses. Reposant sur un principe d'une collaboration volontaire ils n'ont permis qu'à la marge une harmonisation de pratiques avant tout fondées sur l'autonomie territoriale et l'égoïsme local. La multiplication de lieux de débat qui s'enchevêtrent tant bien que mal a finalement contribué à vider l'espace public de son contenu et à la spécialisation technocratique des décisions.

Ce livre interroge les effets sociaux de l'organisation territoriale de la République. Alors que les enjeux de l'aménagement durable du territoire face aux défis du XXI[e] siècle – transition énergétique et étalement urbain, diminution de la biodiversité, inégalités sociales et économiques… – appellent des décisions vigoureuses, le choix d'un aménagement par le bas, confié par petit bout à une multitude de collectivités fragmentées aux tailles et aux logiques différentes rend problématique la construction d'un avenir partagé.

Jérôme Dubois est politiste, professeur à l'Université Paul Cézanne où il dirige l'Institut d'Urbanisme et d'Aménagement Régional. Il est maire d'une petite ville. Ce livre est issu de ce double regard de l'universitaire et du praticien de l'action publique locale.

Illustration de couverture d'après Ambrogio Lorenzetti,
Allégorie du bon gouvernement,
détail, la Paix, Palais public de Sienne.

ISBN 978-2-7535-0917-7



Prix : 18 €

PUR Réseau des Universités OUEST ATLANTIQUE
www.pur-editions.fr

JÉRÔME DUBOIS

LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

PUR

JÉRÔME DUBOIS

LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement

PUR Presses Universitaires de Rennes



RES PUBLICA

Copie pour
Me Khadiri

LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement

Derniers ouvrages parus :

Mathias DELORI, Delphine DESCHAUX-BEAUME et Sabine SANRUGGER (dir.),
Le choix rationnel en science politique. Débats critiques, 2009, 362 p.

Sandrine NICOURD (dir.),
Le travail militant, 2009, 130 p.

Thomas FRINAULT,
La dépendance. Un nouveau défi pour l'action publique, 2009, 242 p.

Patrick GUIOL et Jorge MUÑOZ,
Management des entreprises et santé des salariés, 2009, 304 p.

Virginie ANQUETIN et Audrey FREYERMUTH (dir.),
La figure de l'« habitant ». Sociologie politique de la « demande sociale », 2008, 186 p.

Sylvie OLLITRAULT,
Militer pour la planète. Sociologie des écologistes, 2008, 226 p.

Michel OFFERLÉ et Henry ROUSSO (dir.),
La fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique, 2008, 286 p.

Lionel ARNAUD,
Réinventer la ville. Artistes, minorités ethniques et militants au service des politiques de développement urbain. Une comparaison franco-britannique, 2008, 176 p.

Élisabeth LONGUENESSE,
Professions et société au Proche-Orient. Déclin des élites, crise des classes moyennes, 2007, 256 p.

Emmanuel HENRY,
Amiante : un scandale improbable. Sociologie d'un problème public, 2007, 312 p.

Jean BAUDOUIN et François HOURMANT (dir.),
Les revues et la dynamique des ruptures, 2007, 210 p.

Colette BEC,
De l'État social à l'État des droits de l'homme ? 2007, 240 p.

Lionel ARNAUD, Christian LE BART et Romain PASQUIER (dir.),
Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?, 2007, 256 p.

Jérôme DUBOIS

LES POLITIQUES PUBLIQUES TERRITORIALES

La gouvernance multi-niveaux face aux défis de l'aménagement

PRESSES UNIVERSITAIRES DE RENNES – 2009

Presses Universitaires de Rennes
Campus de La Harpe – 2, rue du doyen Denis-Leroy
35044 Rennes Cedex
www.pur-editions.fr

Mise en page : Patricia Perrin pour le compte des PUR

Dépôt légal : 2e semestre 2009
ISBN : 978-2-7535-0917-7
ISSN : 1264-1642

SOMMAIRE

Table des sigles

AC	Attributions de compensation
AHP	Alpes-de-Haute-Provence
ATR (loi)	Loi d'administration territoriale de la République
CA	Communauté d'agglomération
CAPA	Communauté d'agglomération du pays d'Aix
CC	Communauté de communes
CDC	Caisse des Dépôts et Consignation
CESR	Conseil économique et social
CESR	Conseil économique et social régional
CIAT	Comité interministériel d'aménagement du territoire
CNAT	Commission nationale d'aménagement du territoire
CNADT	Comité national d'aménagement du territoire
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CODER	Commission de développement économique régional
CPER	Contrat de plan État région
CRPM	Conférence des région périphériques maritimes
CRP	Commission régionale de programmation
CU	Communauté urbaine
CUM	Communauté urbaine marseillaise
DATAR	Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
DDE	Direction départementale de l'Équipement
DGE	Dotation globale d'équipement
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DIACT	Délégation à l'innovation et à la compétitivité des territoires
DOCAP	Document unique d'application
DOCUP	Document unique de programmation
DSC	Dotation de solidarité communautaire
DTA	Directive territoriale d'aménagement
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
EPF	Établissement public foncier
Equal	Programme d'initiative communautaire de lutte contre les discriminations et les disparités sur le marché du travail
FEADER	Fonds européen agricole et de développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional

FEOGA	Fonds européens d'orientation et de garantie agricole
FNADT	Fonds national d'aménagement du territoire
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupe d'action locale
GIP	Groupement d'intérêt public
IFOP	Instrument financier d'orientation de la pêche
Interreg	Programme européen pour la coopération transfrontalière, interrégionale et transnationale
Leader	Lien entre acteur du développement rural
LOADT (loi)	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire
LOADDT (loi)	Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire
LOF (loi)	Loi d'orientation foncière
MPM	Marseille Provence Métropole
NUTS	Nomenclature des unités territoriales statistiques
PAC	Politique agricole commune
PADD	Plan d'aménagement et de développement durable
PAM	Port autonome de Marseille
PAT	Prime à l'aménagement du territoire
PDRN	Plan de développement rural national
PIC	Programme d'initiative communautaire
PLU	Plan local d'urbanisme
PNAE	Plan national d'action pour l'emploi
PNR	Parc naturel régional
PO	Programme opérationnel
POS	Plan d'occupation des sols
PTE	Pacte territorial pour l'emploi
RFF	Réseau ferré de France
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SDAU	Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SDEC	Schéma de développement de l'espace communautaire
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocation multiple
SNADT	Schéma national d'aménagement du territoire
SRU (loi)	Loi sur la solidarité et le renouvellement urbain
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPE	Très petite entreprise
TPI	Très petite industrie
TPU	Taxe professionnelle unique
Urban	Programme d'initiative communautaire pour les quartiers en difficulté
ZAC	Zone d'aménagement concertée
ZNIEFF	Zone naturelle d'intérêt écologique faunistique et floristique

Introduction

Ces quinze dernières années ont vu la multiplication des dispositifs et procédures en matière d'aménagement et de développement territorial. Des SCOT aux intercommunalités, des parcs naturels régionaux aux pays, des territoires Leader aux systèmes productifs locaux, aujourd'hui remplacés par les pôles de compétitivité, des contrats de plan ou de projet État-région au zonage des aides européennes une multitude de dispositifs territoriaux, d'échelle et de logique extrêmement variables, servent aujourd'hui à organiser le territoire national. Loin d'être perçu comme une unité, celui-ci est devenu une agrégation de territoires de taille et de problématiques différentes. La volonté de penser le territoire par le bas, sans cesse réaffirmée par les dispositifs législatifs, les élus locaux ou les techniciens de l'aménagement et du développement, a ainsi conduit à sa double fragmentation : celle des réflexions, des approches et des sensibilités, mais aussi celle des dispositifs techniques et des logiques d'action.

Cette multiplication des dispositifs territoriaux fait écho aux pouvoirs accrus des collectivités locales depuis les lois de décentralisation. Son objectif serait de mettre en cohérence les interventions de collectivités trop éparses et trop nombreuses aux compétences se chevauchant souvent sans réelle clarté.

Dans ce monde où les territoires sont avant tout ceux de l'action, découpés en fonction des priorités du moment, l'action publique devient procédurale. Face à la multiplication des lieux de pouvoirs, les logiques de mise en cohérence prennent une place sans cesse croissante. Si cette recherche de lieux de mise en débat est en soit louable la complexité et l'enchevêtrement des dispositifs vient brouiller le jeu des responsabilités des différentes niveaux d'organisation administrative, rendant illusoire toute forme de débat sur les enjeux territoriaux. Les lois de décentralisation avaient accompagné le passage d'une démocratie confisquée par les élites centrales des Trente glorieuses à une démocratie territorialement éclatée confisquée par les exécutifs locaux. Les évolutions en cours viennent renforcer cette coupure entre électeurs et pouvoirs décentralisés, brouillant les responsabilités et vidant de leur sens les enjeux électoraux locaux. La technicité croissante de l'action publique procédurale, de la contractualisation et des financements croisés donne *de facto* une prime aux élus les plus techniciens et les plus insérés, autrement dit souvent les plus cumulant.

Au début de l'année 2008 deux faits sont venus souligner le poids croissant de ces questions territoriales dans le débat politique français. Le premier est bien évidemment le rapport Attali, qui en proposant la suppression du département pour cause de superpositions peu claires des compétences et de pratiques clien-

télistes ne traite qu'une partie d'un problème plus général. Le second est la place croissante prise, durant les élections municipales, par les enjeux de pouvoirs dans les intercommunalités. De Lille à Toulouse et de Rennes à Marseille, tant les candidats que les électeurs savent désormais que gagner une ville ne suffit plus et que les grands dossiers se décident ailleurs.

Cette multiplication des territoires d'action et des dispositifs de coordination est au centre de l'analyse de l'action publique contemporaine. Nombreux sont les travaux qui insistent, depuis une quinzaine d'années, sur l'épaisseur nouvelle du local (en termes de polycentrisme, de politiques publiques locales, de maire entrepreneur) et sur l'ouverture de la régulation politique à de nouveaux acteurs (gouvernance, réseaux de politiques publiques, partenariat et contractualisation). Le constat est aujourd'hui unanime d'une redéfinition des modes d'action publique territoriale caractérisée par des lieux d'initiative multipolaire et la multiplication des dispositifs de coordination. Si les phénomènes à l'œuvre sont aujourd'hui biens connus, peu nombreux sont les travaux qui en analysent les conséquences. Nous disposons aujourd'hui de quinze ans de recul sur cette mise en œuvre de procédures territoriales souvent contractualisées. C'est assez pour se livrer à un premier état des lieux, à partir de l'étude systématique de ces enchevêtrements. Une telle réflexion est rendue d'autant plus nécessaire que les discours les plus actuels tant de la Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires qui a succédé à la DATAR, que de la Commission européenne, laissent entrevoir la poursuite de ces expériences pour la période 2008-2013.

Les politiques d'aménagement sont aujourd'hui à l'image de toute l'action publique française. Dans le monde de l'après décentralisation et de la dérégulation deux logiques cohabitent, celle de l'ancien modèle de l'État garant de la cohésion territoriale et celle issue de la légitimité sans cesse renforcée des collectivités et des découpages territoriaux. À travers l'exemple de l'aménagement du territoire il s'agit aussi de réfléchir aux évolutions du modèle français d'action publique. Ce débat entre l'État et les territoires se double d'un conflit entre les logiques traditionnelles de l'arrangement politique entre le préfet et ses notables et celles issues de la technicisation et de la rationalisation de l'action territoriale. Jusqu'à présent la multiplication des dispositifs techniques n'a que peu entamé la place de ces arrangements mais rien n'indique qu'il en sera ainsi dans les années qui viennent.

C'est ce que reconnaissait le Premier ministre dans son discours de clôture du 90e Congrès des Maires en 2007.

> « Nous souffrons tous de l'empilement et de l'enchevêtrement des compétences. C'est du temps perdu pour dégager des compromis. Ce sont des coûts supplémentaires pour monter des dossiers, pour suivre des procédures, pour faire émerger des projets. Nous devons tous ensemble regarder comment mieux articuler les différents niveaux de compétence. En tout état de cause le statu quo est impossible. »

Cette dénonciation des empilements et des chevauchements est aujourd'hui largement présente dans les discours politiques, du plus haut niveau de l'État, avec la feuille de route de la Commission Balladur qui a rendu son rapport sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République le 5 mars 2009, aux territoires, à l'image de ce préfet de département rural qui lors de ses vœux 2009 dénonçait 71 structures de coopération pour 200 communes.

Pourtant, tous ces discours sur la rationalisation ou la simplification de l'écheveau territorial oublient peut-être l'essentiel. Ce n'est pas la multiplication des structures qui aboutit aujourd'hui à l'impuissance publique, mais bien la complexité des procédures qui rend illusoire toute forme de débat démocratique. S'attaquer à la technicité et au compartimentage des politiques territoriales permettrait en outre de faire l'économie d'un débat qui s'annonce douloureux sur la disparition d'un ou deux échelons territoriaux auxquels la majorité des Français se déclarent malgré tout attachés. C'est le paradoxe de l'époque qui au nom de l'efficacité gestionnaire voudrait faire monter en puissance des structures nouvelles (intercommunalités et région) face à des communes ou des départements bien ancrés dans l'inconscient collectif et par là même les plus capables de jouer un rôle d'intégrateurs politiques.

Une puissance publique moins réactive et moins responsable[1]

Afin d'argumenter le propos, nous avons fait le choix d'études de terrain approfondies. À ce titre, la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, soit globalement, soit dans certains de ses secteurs à enjeux, a servi de laboratoire pour mettre en perspective les dispositifs et les enjeux définis par le discours savant. Par sa diversité physique, démographique et économique, cette région se prête bien à une telle analyse des effets des procédures territoriales. La persistance d'anciens déséquilibres, notamment en termes d'occupation du territoire, est aujourd'hui redoublée par les nouveaux défis de l'aménagement durable dans une région en forte progression démographique. Territoire suffisamment vaste pour abriter la quasi-totalité des procédures territoriales existantes, il était également assez réduit pour pouvoir donner lieu à des enquêtes de terrain susceptibles d'éclairer certains développements, en milieux urbains comme ruraux. Néanmoins, ce sont bien les procédures et les outils qui sont au centre de notre intérêt et non pas la recension systématique des forces et des faiblesses de tel ou tel territoire. Il entre enfin dans ce travail une dimension technique importante nécessaire au regard de la complexité des dispositifs ici étudiés. Or, ce sont les conséquences – spatiales, techniques, politiques, sociales – de cette complexité même qu'il s'agit d'évaluer à travers six questions de recherche.

1. Selon une expression issue d'un rapport de la mission d'information de l'Assemblée Nationale, *Clarification des compétences des collectivités territoriales*, octobre 2008, p. 187.

Des dispositifs pour lisser les conflits

Pris en tenaille entre les lois de décentralisation qui donnent de nombreux pouvoirs aux collectivités locales et la montée en puissance de l'Union Européenne, l'État français se trouve aujourd'hui obligé de négocier dans de nombreuses arènes qu'il a bien souvent contribué à créer. DOCUP qui planifient l'utilisation des fonds structurels européens, CPER répartissant les financements croisés nationaux, multiplication des contrats territoriaux à moindre échelle et dispositifs incitatifs de toutes sortes illustrent cette ouverture nouvelle de la décision à de très nombreux acteurs. Chaque niveau intervient alors dans la définition, le pilotage et le financement de dispositifs publics mais en poursuivant ses objectifs propres. La négociation des politiques publiques aboutit le plus souvent à des accords *a minima* dans lesquels chaque niveau défend ses intérêts et compose sur l'accessoire. C'est faire preuve d'angélisme que de penser que l'intérêt de chaque échelle territoriale est fongible dans celui des autres. Autrement dit, ces nombreux lieux de pouvoirs, depuis les plus institutionnalisés (intercommunalités, Scot, CPER ou DOCUP) aux plus souples (Programme communautaire Leader +, parc et pays) se contredisent autant qu'ils s'imbriquent.

Une technicité croissante

La multiplication des procédures et des zonages poursuit deux objectifs louables, construire des projets plus pertinents parce que *collant* aux réalités territoriales et mettre en cohérence les initiatives de chaque niveau d'intervention. Ce phénomène n'est sans doute pas nouveau. Ce qui l'est davantage, en revanche, c'est le fait que cet éclatement soit justement revendiqué comme un gage à la fois de souplesse et de richesse pour l'aménagement du territoire. Suivant l'air du temps, les politiques d'aménagement et de développement territorial se fondent donc dans des dispositifs à la fois partenariaux et contractuels.

Partenariaux, puisque toutes les voix sont devenues légitimes dans le débat sur l'aménagement et le développement du territoire. Ces politiques se caractérisent par une multiplication des acteurs publics et privés. Chaque collectivité, chaque structure de projet peut aujourd'hui participer à l'élaboration de choix collectifs. De même, la mise en avant de dispositifs de réflexion territoriale localisée, fondés sur une volonté de développement endogène, laisse une place de plus en plus grande aux acteurs privés dans le développement territorial.

Contractuels, par la nécessité de mettre en cohérence les actions et les financements de chacun, de l'Europe au local, par l'intermédiaire d'accords négociés dans lesquels chaque échelon pose ses volontés, ses représentations et ses objectifs.

Cette multiplication des procédures contribue à renforcer le poids des logiques techniciennes. L'écheveau territorial actuel, du fait de sa complexité même, nécessite un travail de suivi des dossiers à plein-temps difficilement compatible avec la pratique élective et le suffrage universel. Si les grands élus, entourés de services techniques importants y trouvent leur compte, les autres s'avouent souvent dépassés par des dispositifs qu'ils ne maîtrisent pas.

Des logiques de chasseurs de primes

Dans cet empilement, certains territoires sont mieux placés que d'autres. Les élus les plus entreprenants, ceux qui disposent de réseaux politiques ou d'une bonne connaissance des dispositifs techniques savent récupérer à leur profit les différentes sources de financement. La liberté accrue et le retrait partiel de l'État ont aussi entraîné une concurrence plus féroce pour l'accès aux subventions. Les territoires les mieux organisés sont ceux qui obtiennent le plus d'aide, ce qui contribue à les renforcer encore davantage. À l'inverse, les territoires les plus isolés ou les plus pauvres ne peuvent bien souvent pas s'insérer dans ces politiques, faute de moyens financiers ou humains.

L'étude de la répartition des crédits, depuis les fonds structurels européens ou les grandes lignes du CPER aux procédures les plus labiles, comme les contrats de parc ou les fonds au développement Leader +, montrent que ce sont bien souvent les mêmes territoires qui cumulent les aides. Si une vraie logique de péréquation n'a jamais été mise en place en France, les politiques actuelles contribuent à creuser l'écart entre les territoires et à exacerber les concurrences. Dans un contexte financier toujours plus tendu, l'accès des grands élus aux arbitrages par le haut exclut de fait bien des territoires périphériques.

Des arbitrages plus difficiles

De par sa nature et les masses financières qu'il mobilise, l'aménagement du territoire se prête bien à une réflexion sur les formes – et les limites – de partenariats multi-niveaux. La diversité et l'urgence des enjeux (économiques, énergétiques, écologiques, sociaux) viennent directement buter sur les effets de la recomposition de l'action publique qui rend plus difficile la construction d'objectifs partagés et de leadership.

L'objectif de libérer un pouvoir d'initiative local trop longtemps contenu par une planification jugée centralisée et rigide a entraîné une telle effervescence territoriale que le problème de la cohésion de ces initiatives s'en trouve posé. Tant les territoires les plus institutionnalisés que ceux issus d'un projet spécifique peuvent s'insérer dans un ou plusieurs dispositifs et voir ainsi reconnues leurs attentes. De ce point de vue, les évolutions récentes laissent une immense liberté aux territoires pour se structurer, élaborer leur projet et trouver des financements. La complexité et la multiplicité des dispositifs leur permettent d'obtenir une liberté d'action jamais atteinte auparavant. Aménageurs et développeurs trouvent ainsi, quelle que soit l'échelle ou leur projet de territoire, des procédures permettant l'expression même des volontés locales.

En d'autres termes, le double phénomène d'une définition par le bas des problématiques territoriales et de contractualisation entre échelles d'intervention contribue à brouiller les objectifs des politiques d'aménagement. S'agit-il encore de répondre aux grands déséquilibres territoriaux et aux défis du XXI[e] siècle, ou bien est-ce la preuve de l'abandon de toute vision planificatrice? Le nombre et la

diversité des dispositifs territoriaux ne permettent plus la définition d'une politique d'aménagement du territoire fondée sur des choix explicites et hiérarchisés. L'aménagement, en partant du local, contribue à brouiller la construction d'une vision territoriale partagée et à favoriser, par l'empilement des intervenants et des financements, une certaine forme d'irresponsabilité.

Cette liberté a donc un prix, celui de l'éclatement de l'action publique en de multiples procédures, de son émiettement en de multiples responsables. Le prix, en fin de compte, de l'abandon de toute vision prospective d'ensemble nécessitant l'adoption de choix clairement exprimés.

La recherche désespérée de territoires d'action pertinents

Les années 70 ont été celles d'une dénonciation d'une uniformisation du territoire sous les effets conjugués de la société de consommation et de l'appareil d'État. Un nombre toujours plus grand de voix s'élevait alors pour réclamer une réelle prise en compte des spécificités territoriales dans les politiques d'aménagement : spécificités des lieux, spécificités des hommes. À procéder ainsi, disait-on, on gagnerait en richesse et en diversité.

L'action publique territoriale appelle un peu naïvement au dépassement des territoires institutionnels pour mettre en valeur des territoires vécus. Mais cette recherche sans fin du « territoire pertinent » vient aujourd'hui buter sur trois écueils.

Premièrement, ces nouveaux territoires ne sont eux aussi que de nouvelles constructions institutionnelles issues de textes nationaux ou communautaires. Ils sont le construit d'une époque qui résulte davantage d'un rapport de force politico-administratif local que d'une prise en compte pour le moins aléatoire des modes de vie et de comportements sociaux et économiques par essence évolutifs et fuyants. L'évidence territoriale n'est jamais acquise ; elle se construit en fonction des buts de l'action et des ressources dont disposent ceux qui la pilotent.

Deuxièmement, ces nouvelles territorialités n'offrent pas automatiquement une plus grande pertinence, si ce n'est, peut-être, dans certains domaines bien précis, et contribuent à rendre plus opaques les procédures publiques par cette multiplication des frontières de circonstance.

Troisièmement, la gestion des territoires renvoie au paradoxe suivant : comment permettre l'épanouissement et l'expression de réalités sociales ou économiques qui ont largement dépassé les découpages administratifs ou la répartition sectorielle des ressources alors même que les institutions locales les plus traditionnelles sont encore perçues comme les seuls lieux possibles de mise en débat démocratique des projets de territoires ?

Le poids des dispositifs publics dans la gouvernance multi-niveaux à la française

Au désengagement de l'État correspond la volonté de mettre en exergue la richesse humaine des territoires. La gouvernance territoriale met l'accent sur cette multiplication des pouvoirs locaux aux dépens des États. Elle souligne également la multiplication des liens d'interdépendance, aussi bien en termes de coopération que de concurrence, entre ces nouveaux acteurs et la façon dont, dans certains cas, ils peuvent organiser des politiques négociées sans recourir à l'État. Néanmoins, si ce dernier n'a plus les moyens, humains et financiers, d'élaborer lui-même des projets de territoires, il n'a pourtant pas perdu toute prétention à mettre en ordre les différentes initiatives territoriales. L'État arbitre, ou procédurier, révèle toute l'ambiguïté de la gestion locale française actuelle.

Ces modifications de l'action publique locale dépassent la simple recomposition des rapports de force entre le centre et la périphérie. Certaines procédures, tels les pays avec leurs conseils de développement, ou Leader +, avec ses groupes d'action locale, vont plus loin encore. Elles créent explicitement de nouveaux lieux de débat et de participation citoyenne, cherchant à renforcer la légitimité des projets de territoires portés par les élus par la participation d'acteurs locaux issus du monde privé ou associatif.

L'analyse met l'accent sur ces mobilisations territoriales différenciées et la multiplication des réseaux d'action publique non nécessairement centrés sur l'État, mais presque toujours fondés sur des procédures publiques. Nos exemples montrent que ces réseaux, parce que très souvent structurés autour de pouvoirs institutionnels concurrents, peinent à assurer une véritable représentativité sociale. C'est la question de la pertinence des « sociétés locales », des réseaux locaux, des marges d'initiatives locales face au poids des procédures publiques est qui ici posée. Force est alors de constater que certaines élites politiques ou administratives se positionnent comme des acteurs centraux dans de telles configurations en s'arrangeant pour assurer l'articulation entre les procédures. La mise en œuvre de principes de gouvernance aboutit aussi parfois, d'une façon paradoxale, à une individualisation et une concentration du pouvoir par la capacité de certains à cumuler les différentes actions collectives. En d'autres termes, les nouveaux paradigmes de l'action publique territoriale, dans leur volonté de mieux prendre en compte la diversité sociale, relèvent davantage de l'incantation que de changements de fond qui justifieraient les expérimentations en cours.

Le report de l'action collective vers une multiplicité d'arènes spécialisées contribue pourtant à la démobilisation citoyenne et à vider l'espace public de sa substance. Dans une société moderne confrontée à un fossé croissant entre les demandes de régulation politique et les capacités de régulation des autorités publiques, qui conduit parfois au désenchantement politique, cette fragmentation du pouvoir est porteuse de lourdes incertitudes. Pendant des décennies l'État français a su organiser et investir sur son territoire au nom d'une politique nationale d'aménagement. Aujourd'hui, notre État modeste, en plein restructura-

tion et aux caisses vides, ne peut plus intervenir de la sorte. De son côté, l'Union Européenne, prise en tenaille entre les enjeux financiers de l'élargissement qui mobilise la plus grande part de ses ressources et une logique d'action avant tout libérale n'intervient plus qu'à la marge dans l'organisation territoriale. Dans la France de l'après décentralisation, il ne reste plus que les collectivités locales. Mais la superposition de confettis territoriaux aux compétences sectorisées a entraîné une multiplication et une interpénétration finalement paralysantes des centres de pouvoirs territoriaux.

Ce partage incertain des compétences territoriales et des financements est au centre de ce livre. L'émiettement des pouvoirs rend impossible toute forme de débat social sur l'avenir. Dans un tel système, la plus grande partie des énergies passe dans la mise en cohérence technique des initiatives et oublie l'essentiel, c'est-à-dire les enjeux de l'aménagement durable du territoire français et européen.

Les cinq parties de cet ouvrage balayent les différentes échelles et les différents dispositifs participant à l'aménagement du territoire.

La première partie examine l'évolution des pratiques et des outils de l'aménagement du territoire depuis les trente glorieuses. Elle s'attache à montrer que la lente montée des problématiques territoriales, en partie liée à la crise économique et à l'essoufflement de l'État providence, n'est pas si récente. De même, elle analyse les deux causes majeures de ces changements : le développement des politiques et des financements communautaires et la diffusion de nouvelles approches du développement local.

La deuxième étudie deux grands types de dispositifs contractuels en région PACA, le Docup Objectif 2 et le CPER de la période 2001-2007 qui, par l'importance des fonds qu'ils ont distribué, ont contribué à structurer la plupart des projets de territoires. À travers ces deux exemples, il s'agit de comprendre les phénomènes d'imbrication procédurale dans les processus de contractualisation territoriale aujourd'hui mis à l'honneur.

La troisième vise à réfléchir, à partir de l'exemple des parcs naturels, des pays et du programme européen Leader, à la pertinence des nouveaux territoires d'action. Elle démontre que, par-delà les discours, ces territoires sont presque toujours le résultat d'arbitrages politiques très classiques. Il en résulte une faible opérationnalité, dans un pays comme la France, de la notion de gouvernance territoriale et une multiplication des coûts de transaction liée à l'empilement des structures, des découpages et des dispositifs.

La quatrième révèle que ces mêmes logiques d'égoïsme territoriaux gouvernent les constructions intercommunales nées de la loi Chevènement et les constructions des Schémas de cohérence territoriale issus de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain. Si les effets d'apprentissage sont indéniables dans ces procédures la redistribution des pouvoirs territoriaux qu'elles entraînent obère les capacités d'arbitrage en cas de conflit. La multiplication des territoires d'actions, censée permettre de maîtriser la complexité sociale, aboutit en fin de compte au résultat inverse.

La dernière partie, enfin, s'interroge sur le prix de ces négociations. Si la multiplication des dispositifs contractuels permet sans doute de sécuriser l'action publique par une prise en compte plus large des attentes sociales, elle ne permet ni l'émergence d'un débat démocratique ni de répondre aux défis les plus actuels de l'aménagement tels que définis par le discours savant.

1

Les territoires au centre de l'action publique

La lente reconnaissance des politiques territoriales

Les paradigmes et pratiques de l'aménagement du territoire ont profondément évolué au cours des 30 dernières années. On est ainsi passé, en quelques décennies, d'une politique territoriale décidée nationalement, obéissant à une logique de redistribution nationale des hommes et des activités, à des politiques territoriales fondées sur des réflexions et un développement endogènes. L'ensemble des procédures de transferts financiers obéit aujourd'hui à une logique territorialisée, à l'inverse d'une réflexion globale à l'échelle des territoires, européen, nationaux ou régionaux, pris dans leur globalité. La plupart des politiques d'aménagement se fondent sur une mise en valeur endogène des territoires, par l'empilement de procédures contractuelles dans lesquelles chacun peut s'exprimer, à l'opposé des politiques planificatrices nationales des décennies précédentes.

1950/1995 : du territoire français aux territoires locaux

Si les préoccupations nationales en termes de développement territorial sont assez anciennes, la reconnaissance des territoires comme lieu de fabrication des politiques est en revanche un phénomène récent. Il correspond à la reconnaissance d'un pouvoir d'initiative à des acteurs locaux et de la diversité de leurs intérêts. Il est aujourd'hui courant d'opposer la planification actuelle, fondée sur le développement endogène, à celui de la planification française traditionnelle fondée sur la toute puissance d'un État centralisé. L'analyse des textes et pratiques montre bien ce bouleversement complet des représentations.

Durant des décennies, l'élaboration des plans quinquennaux a fait l'objet de vastes négociations nationales. Certes, les élus locaux n'étaient pas absents des dispositifs, mais la concertation réunissait davantage les partenaires sociaux et les techniciens de l'État. Dans le domaine de la planification et du développement, l'expertise était avant tout centralisée, pilotée par les grandes directions ministérielles et la DATAR. Ce n'est qu'une fois le diagnostic établi que se déroulaient des procédures de concertation, là aussi le plus souvent centralisées, par le biais du CES ou de la Commission nationale d'Aménagement du Territoire. Le gouvernement et les administrations centrales restaient maîtres des décisions finales et de l'octroi des crédits. Comme le rappelle J.-P. Gaudin « le modèle français de planification indicative défini après guerre était organisé autour d'une

concertation entre l'État et les grandes organisations économiques et sociales, mises en place au niveau central [1] ».

Le détour par l'histoire contribue ainsi à éclairer les changements actuels, tant dans les façons de faire que dans les mentalités. L'immédiat après guerre, en particulier, est doublement intéressant à étudier. Premièrement parce qu'il marque un important effort d'investissements en matière d'infrastructures ou d'industrialisation, comme au lendemain de la première guerre mondiale pour les régions touchées par les combats. Mais là n'est pas le plus important. Deuxièmement, cette période marque le début de la construction de l'État moderne, tel que nous le connaissons. À la suite du programme du Conseil national de la Résistance, il s'agit avant tout de construire une démocratie sociale fondée sur un État interventionniste selon les thèses keynésiennes. L'État devient le garant de la modernisation de l'économie, à travers la nationalisation des grandes entreprises ou les investissements publics et assure la protection des individus, à travers la mise en place progressive des politiques de sécurité sociale puis d'assurance-chômage.

Les politiques d'aménagement du territoire sont une conséquence de ce changement de vision. Celui-ci avait commencé dès le gouvernement de Vichy, déjà conscient des enjeux de la reconstruction et de la rationalisation des actions de l'État. Une loi de 1943 crée en France la direction de l'Urbanisme et de l'Habitat, véritable service public moderne de l'urbanisme. La nouvelle direction avait pour tâche de rédiger un ensemble de règles en matière d'urbanisme qui s'appliqueraient sur l'ensemble du territoire national. En outre, cette loi renforçait le pouvoir de décision du gouvernement ou de ses représentants locaux dans les procédures d'urbanisme, en particulier pour l'établissement des plans communaux. Le nouveau ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme, créé à la Libération, va parfaitement se couler dans ce cadre contraignant, dans lequel les collectivités sont associées mais ne commandent pas. Ce système va perdurer jusqu'au début de la décennie 80. Alors que les communes étaient en grande partie responsables de l'élaboration des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension issus de la loi Cornudet en 1919, elles perdent toute forme d'autonomie en matière de planification et d'urbanisme à partir de 1943. Le plan d'urbanisme demeure, mais dorénavant c'est le préfet qui en est responsable, qui choisit l'urbaniste qui va l'élaborer, qui le ratifie et qui délivre les permis de construire.

En 1958, la législation sur les ZUP, puis la LOF de 1967, confirment la tendance, même si quelques procédures de concertation sont prévues. Durant des décennies, l'État disposera seul des capacités humaines et financières nécessaires à la réflexion et à la programmation en matière d'aménagement. L'appareil d'État reste maître de l'expertise sur l'ensemble du territoire. Ce contrôle étatique se doublera, durant les 30 glorieuses, d'un encadrement financier très serré des initiatives locales [2]. Enfin, si la majorité des grandes villes renforce progressive-

1. GAUDIN (J.-P.), *L'action publique. Sociologie et politique*, 2004, Paris, Presses de sciences po et Dalloz, p. 71.
2. Avant les lois de décentralisation le recours à l'emprunt était doublement encadré par le fait que seule la Caisse des Dépôts et Consignations pouvait accorder des prêts aux collectivités, et uniquement en complèment

ment leur appareil administratif et technique à partir des années 60, les directions opérationnelles échoient toujours à des ingénieurs des grands corps de l'État, sensibles pour la plupart au discours et pratiques de leurs administrations d'origine. Le statut de la fonction publique territoriale, séparée de celle de l'État, date seulement de la loi du 11 janvier 1984.

La création du ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme et du Commissariat général au Plan a permis à l'État d'exercer un double contrôle du territoire, à la fois sur l'urbanisme opérationnel et l'aménagement des communes et sur la planification des activités et des hommes sur l'ensemble du territoire. Certes, il s'agit avant tout de reconstruire près d'un million de logements détruits totalement ou partiellement pendant la guerre ainsi qu'une partie des infrastructures du pays [3]. Mais les discours et les pratiques commencent à changer. Dans certains cas, la reconstruction donne lieu à la mise en œuvre des principes d'un urbanisme fonctionnaliste rassemblés dans la Charte d'Athènes en 1957. Certaines villes reconstruites, dont Brest est un exemple, voient leur centre totalement re-zoné, avec construction de bâtiments à l'architecture simple, alignés et organisés autour de voies de communication, au nom de l'efficacité, de l'hygiène et du confort. Le Havre, Saint Malo, Maubeuge ou une partie du vieux Marseille, la liste est longue des villes qui ont servi à l'expérimentation des principes nouveaux prônés par l'urbanisme rationaliste des services de l'État.

La Libération voit également la création du Commissariat général du Plan de modernisation et d'équipement, placé sous l'autorité de J. Monnet. Une fois encore, l'idée consiste avant tout à reconstituer les bases de la production nationale. L'État définit les priorités en matière de production dans un souci de concertation avec le patronat. La planification française se veut avant tout incitative. Les grandes orientations sont définies avec les partenaires sociaux, patronat et syndicat, et l'État aide financièrement les entreprises à mettre en œuvre les objectifs du plan.

Les travers de cette politique sont aujourd'hui connus. La planification française a avant tout concerné les industries de base, au risque de concentrer encore davantage les différentes richesses. Plus que d'aménagement du territoire, il s'agissait de reconstruire l'appareil productif en favorisant les industries primaires et l'approvisionnement en énergie : transport ferroviaire, ciment, acier, matériel agricole, électricité et charbon ont capté l'essentiel des efforts financiers. Le plan concernait des secteurs industriels de base déjà implantés et peu mobiles. Les efforts de reconstruction ne s'intéressaient qu'assez peu à l'organisation du territoire. Dans l'urgence, il convenait avant tout de reconstruire et renforcer les

de subventions nationales déjà octroyées. La liberté d'emprunt des collectivités n'est -presque- totale que depuis 1987.

3. On estime que la France a alors une production industrielle de 60 % inférieure à celle de 1938 ; que 80 % des infrastructures portuaires et ferroviaires sont détruites. Même la production agricole a régressé d'un tiers. Voir ALVERGNE (C.) et TAULELLE (F.), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, 2002, Paris, PUF.

pôles industriels existants. Finalement, il s'agissait encore de politiques sectorielles parfaitement hermétiques entre elles, dans une logique descendante, puisque impulsées par l'État. Politiques de l'acier, énergétique, de la production agricole l'État et ses partenaires raisonnaient dans des logiques de branches. La réflexion territoriale, lorsqu'elle était prise en compte, servait avant tout à renforcer par le développement des synergies ou le rapprochement des marchés des politiques industrielles sectorielles.

Les outils de l'aménagement du territoire sont donc posés à la fin des années 50, il ne reste alors plus qu'à lui donner une impulsion politique forte. Deux faits liés, l'institution de la Ve République, qui va considérablement renforcer le rôle de l'État, et la fin de la décolonisation, qui permet à la France de se tourner vers elle-même pour mieux découvrir son territoire, vont entraîner cette montée en puissance des politiques nationales[4]. En 1963, la création de la Commission nationale d'Aménagement du Territoire, et surtout de la DATAR, permet à l'État de se doter d'outils de prospective sans équivalent sur les territoires. Si la CNAT, sous-division du commissariat général au plan présidé par P. Lamour, n'a qu'une mission de réflexion, la DATAR quant à elle se voit dotée d'une mission plus en rapport avec l'action. D'une double mission en fait : assurer la mise en cohérence des actions des différents ministères sur le territoire et préparer les décisions gouvernementales. L'idée est déjà de casser le cloisonnement des administrations et des compétences afin de favoriser une vision territoriale des problèmes, et non plus sectorielle. Si son territoire était national, les logiques d'actions de la délégation se voulaient déjà transversales par le recrutement d'un personnel atypique, issu des différents ministères, des milieux universitaires ou privés[5].

Dans les faits, la Délégation va très vite adopter une approche fine des réalités territoriales. Bien que ne disposant pas d'administrations locales, elle va créer ses propres relais d'action : c'est évidemment le cas des SGAR dans les préfectures de région, mais il existe bien d'autres exemples, tels les commissariats à l'industrialisation et au développement économique (on en dénombre 8 à ce jour : Nord-Pas-de-Calais, Lorraine, Champagne-Ardennes, Normandie, Languedoc-Roussillon) ou bien des commissariats à un espace géographique (5 à ce jour : Massif Central, Alpes, Pyrénées, Ouest-Atlantique et Réunion). Animée par des correspondants locaux, la fonction des commissariats est de promouvoir le développement d'une région ou d'un territoire en démarchant directement les entreprises et en assurant le contact entre le privé, les collectivités locales et les différents ministères. Dans certain cas, la Délégation a ouvert une représentation, par la nomination d'un chargé de mission directement placé sous l'autorité du préfet dans des zones

4. Sur ce sujet : ALVERGNE (C.) et TAULELLE (F.), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, 2002, Paris, PUF. ; GUY (C.), Aménager les territoires, de la loi au contrat, 2008, Rennes, Presses universitaires de Rennes, DEYON (P.) et FRÉMONT (A.), *La France et l'aménagement de son territoire,* 2000, Paris, LGDJ ; LABORIE (J.-P.) *et al, La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985,* 1985, Paris, La Documentation française ; MONOD (J.) et DE CASTELBAJAC (P.), *L'aménagement du territoire*, 1997, Paris, PUF, coll QSJ, MERLIN (P.) *L'aménagement du territoire*, 2002, Paris, PUF.

5. MASSARDIER (G.), *L'État savant. Expertise et aménagement du territoire*, 1996, Paris, l'Harmattan.

particulièrement sensibles. Ainsi, à partir de 1982, les politiques de reconversion des bassins sidérurgiques et miniers ont donné lieu à des formes territorialisées d'action publique. Aujourd'hui encore, on dénombre 22 pôles de reconversion ayant un correspondant local.

Ces expériences vont néanmoins longtemps rester marginales. Le temps est avant tout celui du maillage de la France par les administrations de l'État et à l'uniformisation des territoires par des critères d'équipement administratifs et techniques. En 1966, est créé un « grand » ministère de l'Équipement par regroupement systématique de toutes les directions ministérielles relatives à l'aménagement, à l'équipement ou à la construction. Ce puissant ministère s'accompagne en outre du développement des DDE et des DRE qui vont mailler le territoire et regrouper de nombreuses compétences, sans réels contrepoids. Cette tutelle technique est en outre renforcée par les tutelles financières. Les différents investissements, concernant les infrastructures urbaines, les logements ou les équipements collectifs, sont à l'époque financés directement par l'État dans le cadre des plans quinquennaux. Seules les très grandes villes françaises bénéficiaient alors d'une certaine autonomie financière. La plupart des communes, pour obtenir de subventions, cherchaient déjà à faire inscrire leurs différents projets d'équipements dans ces plans nationaux, après arbitrage des services de l'État. Aujourd'hui encore, ce système discrétionnaire, qui voit tous les ans les préfets distribuer une partie des subventions de l'État selon des critères fixés par eux seuls n'a pas disparu. C'est le principe même de la Dotation Globale d'Équipement.

Cette programmation financière s'accompagne d'une normalisation définie à l'échelle nationale des caractéristiques de chaque équipement. Les subventions, prévues dans le plan, ne sont attribuées que si les projets locaux sont conformes aux normes techniques et architecturales codifiées par l'administration. Le respect de ces normes est d'autant plus important que les subventions étatiques conditionnent l'accès à l'emprunt auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations, qui jusqu'en 1987 est restée la seule banque -imposée- susceptible de prêter aux collectivités locales. Ainsi, comme l'écrit J.-P. Gaudin,

> « la boucle est bouclée, les projets définis à la suite de plans d'urbanisme très encadrés par l'État, d'un côté, doivent s'inscrire, de l'autre, dans les priorités de la planification économique nationale, en conformité avec des standards types, qui ouvrent droit à des prêts ou des subventions. La normativité juridique se double ici étroitement d'une normativité technico-financière, et les deux se verrouillent savamment l'une sur l'autre[6] ».

Durant cette période, le pouvoir d'expertise va être développé dans le seul giron de l'État. Le ministère de l'Équipement met en place, dès les années 60, des bureaux d'études internes à l'administration qui quadrillent le territoire national. Ce sont les groupes d'études et de programmation dans les DDE ou les centres techniques de l'Équipement qui dans chaque région assurent des fonctions de conseil.

6. GAUDIN (J.-P.), *Les nouvelles politiques urbaines*, 1993, Paris, PUF, p. 34.

Les collectivités locales, avec des agents aux statuts hétérogènes, moins bien payés et formés sur le tas, ne peuvent rivaliser. Cette relative marginalisation des services municipaux est en outre renforcée par les organismes aménageurs tournés, dans la décennie 60, vers la production de grands ensembles. Tant la caisse des dépôts et consignations que la plupart des grandes banques privées mettent en place des filiales couvrant les différents stades de la production des quartiers de grands ensembles : études, conceptions des logements, politiques foncières, conduite d'opération, commercialisation et gestion des logements, tout peut – déjà – être délégué ou privatisé. Les sociétés d'économie mixte locale d'équipement, en particulier, jouent un rôle prépondérant. Elles reçoivent le plus souvent une délégation de maîtrise d'ouvrage de la part des communes mais dans la réalité elles jouissent d'une grande liberté[7]. Leur autonomie technique est totale par rapport aux services municipaux qui ne peuvent les suivre et les élus locaux restent d'un faible poids politique face à des grandes opérations le plus souvent impulsées par les services locaux de l'État.

Les premières tentatives, timides, de création d'une institution régionale chargée de contrebalancer les politiques sectorielles de l'État par une vision territoriale datent de ces années-là. En 1960, sont créées les circonscriptions d'action régionale à partir des 21 régions économiques de 1956. L'idée était de faire se rencontrer chaque département sous l'autorité d'un préfet coordinateur. Les régions françaises telles que nous les connaissons datent de cette époque. Il faut pourtant se souvenir qu'il s'agissait alors de découpages purement administratifs, à l'image des départements napoléoniens, qui ne correspondaient à aucune logique territoriale. Si de grands débats ont existé à l'époque sur l'opportunité de créer des régions, ils ont eu lieu uniquement au sein de l'administration, sans que les populations concernées ne soient invitées à prendre part à la réflexion. Dans ce contexte, les administrations les plus implantées localement sont celles qui fort logiquement se sont opposées[8] le plus fortement à la naissance de l'instance régionale. Malgré ces critiques, ce découpage n'a été modifié que 2 fois, en 1970 lorsque la Corse a quitté PACA et en 1976 lorsque l'Île de France a obtenu un statut juridique particulier.

En 1964 est créé le poste de préfet coordinateur de région et les commissions de développement économique régional (CODER), sous l'impulsion de la DATAR, qui dut avoir recours à l'arbitrage de l'Élysée contre la plupart des ministères. Les CODER étaient des commissions consultatives composées d'élus locaux, de représentants du monde socio-professionnel et de personnalités qualifiées. Cette entité va progressivement être renforcée jusqu'à devenir une collectivité locale. Cela va se faire en trois étapes : en 1972, la région devient un

7. Dans un certain nombre d'exemples, les lois de décentralisation n'ont pas fondamentalement changé ce constat, voir DUBOIS (J.), *Communautés de politiques publiques et projets urbains, étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, 1997, Paris, l'Harmattan.

8. Dont le ministère de l'Intérieur, qui craignait que la réforme n'indisposât les élus locaux. Voir sur ce point la première partie de l'ouvrage de GRÉMION (P.), *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, 1976, Paris, Le Seuil.

établissement public, doté d'une assemblée et d'un exécutif. En 1982-1983 les lois de décentralisation instituent une véritable collectivité locale, au même titre que les communes et les départements mais il faut attendre 1986, et la première élection au suffrage universel des conseillers généraux, pour que la région existe enfin réellement.

Parallèlement à ces nouvelles institutions, le plan national va faire une place de plus en plus grande aux spécificités territoriales. Lors des V[e] et VI[e] plan (respectivement 1965-1970 et 1971-1976) les régions sont effectivement associées à la définition des politiques, on assiste même à un début de régionalisation des budgets d'équipement. C'est également à cette époque que naissent les premiers documents individualisés de planification à l'image des SDAU, de la politique des métropoles d'équilibre autour de régions urbaines spécifiques ou des réflexions territoriales sur les pôles de reconversion.

Si on ne parle pas encore de territoire, au sens d'un contenu concret et autonome, l'idée de régionalisation comme moyen d'assurer une répartition équitable et cohérente des équipements décidés au centre s'impose peu à peu. Il s'agit donc seulement d'une déconcentration fonctionnelle de la planification, comme le reconnaît sans détour P. Grémion en 1976. « Les soucis des planificateurs parisiens sont clairs : ils veulent assurer une homogénéisation des travaux réalisés dans les régions ; relier les travaux régionaux aux grandes orientations nationales et éviter la surenchère et la pression démagogique des échelons locaux[9] ». À l'époque, cet auteur souligne les présupposés de la planification française. Il convient, sous la houlette de l'État :

- de donner la priorité aux équipements collectifs (routes, hôpitaux, écoles) qui constituent des équipements que le marché ne peut assumer ;
- d'assurer la cohérence, dans ces investissements, entre les financements de l'État et celui des collectivités ;
- d'élaborer les orientations économiques au niveau national mais de laisser une marge d'initiative à l'échelon régional naissant quant à la répartition de ces équipements ;
- d'associer le monde économique aux décisions des élus et des techniciens.

Ainsi, si les spécificités territoriales sont progressivement reconnues, elles sont à l'origine une construction des services de l'État. Cette construction prend même un double sens, en correspondant à la fois à l'élaboration d'un discours savant servant à caractériser le territoire et à une volonté hégémonique de centraliser toutes les formes d'expression locale. Ces premières expériences relèvent finalement d'un « régionalisme fonctionnel » décrit en 1964 par J.-L. Quermonne[10] dans lequel « les relations entre la région, la commune et le département sont réglées par la médiation du corps préfectoral. Les préfets qui sont à la fois les tuteurs des communes et les exécutifs des conseils généraux constituent la char-

9. GRÉMION (P.), *Le pouvoir périphérique*, 1976, Paris, Le Seuil, p. 29.

10. QUERMONNE (J.-L.), « Planification régionale et réforme administrative », dans *Administration traditionnelle et planification régionale*, 1964, Paris, Armand Collin.

1

nière entre tous les niveaux territoriaux, conformément à la tradition administrative française[11] ».

Les Ve et VIe plans constituent l'apogée de l'État planificateur. Progressivement cette démarche va s'essouffler. À partir du début des années 70, les fondements sur lesquels reposaient les politiques d'aménagement vont en partie disparaître. Durant trente années, il a suffi de gérer les fruits de la croissance et de faire en sorte qu'ils soient répartis sur le territoire. Le début de la crise économique change la donne. Premièrement, on assiste très vite à un déclin des emplois industriels sur lesquels s'appuyaient bien souvent les politiques d'aménagement. Certaines régions de mono-industrie vont concentrer un grand nombre de difficultés. Secondement, et en parallèle à la crise du fordisme, on assiste à l'apparition de nouvelles formes de développement liées à l'immatériel, aux nouvelles technologies, à la recherche des formes de développement qui jusqu'alors n'ont pas fait l'objet de beaucoup d'attention. Les politiques d'aménagement du territoire et les discours étatiques qui les accompagnent, au cours de cette décennie, vont devoir apprendre à passer d'une approche en termes d'équipements à une approche plus qualitative, en termes de ressources humaines ou d'innovations.

En quelques années, entre 1975 et 1981, la part de l'industrie dans l'emploi total va passer de 26 à 22 %. Sur la même période 700 000 emplois disparaissent et la croissance passe de 6 à 2 % par an. Dans certains secteurs comme la sidérurgie ou la mécanique, et sur certains territoires, les effets sont plus violents encore. La gestion de la crise devient une priorité. En l'espace de quelques années, l'aménagement se transforme en politique de défense de l'emploi[12]. Comme le souligne le rapport Guichard de 1986[13], la DATAR se transforme en canadair pour incendies sociaux. L'effort va désormais porter sur des territoires particulièrement touchés par la crise et les zones de reconversion.

Parallèlement à la crise économique, les lois de décentralisation vont également contribuer à modifier le rôle de l'État. Le transfert des compétences aux collectivités libère leur pouvoir d'initiative tout en restreignant celui de l'administration. La décennie soixante-dix est le théâtre d'une double crise[14]. La plus ancienne concerne la remise en cause de la tutelle étatique, à la suite des mobilisations sociales de mai 68 et la recherche d'une plus grande autonomie sociale : les révoltes étudiantes, les mobilisations urbaines, les mouvements autogestionnaires dans l'industrie tous participent d'une volonté d'émancipation nouvelle. La société a changé, sous l'effet même de réformes bien souvent initiées par l'État, d'ailleurs : augmentation du nombre des diplômés, développement des emplois d'encadrement, augmentation du niveau de vie, démocratisation de l'accès à la culture et développement des modes de vie urbains font que le carcan étatique est moins biens supporté. Cette crise politique est accentuée par la crise économique qui sape une partie de la légitimité des interventions planificatrices de l'État, fondées sur la redistribution des richesses. Ces interventions vont montrer leurs limites à partir du second choc pétrolier. Les politiques de reconversion n'abuseront personne, elles seront avant tout des politiques d'accompagnement de fin d'activités, sans proposer de réelles solutions alternatives. Dans un contexte de récession, l'État ne peut plus rien pour les territoires qui devront apprendre d'autres façons de faire. Comme le fait remarquer M. Roncayolo d'une façon malicieuse à la fin de la première édition de l'Histoire de la France urbaine « l'État a pu trouver quelque aisance politique à se décharger sur les collectivités locales (concertation, dit-on) et la population résidente (participation) de ces ajustements difficiles et peu prestigieux par rapport aux grands desseins des années soixante[15] ».

11. GRÉMION (P.), *Le pouvoir périphérique*, 1976, Paris, Le Seuil, p. 29.
12. Sur ce sujet : ALVERGNE (C.) et TAULELLE (F.), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, 2002, Paris, PUF, p. 59 et s.
13. GUICHARD (O.), *Propositions pour l'aménagement du territoire*, 1986, Paris, la Documentation Française.
14. GAUDIN (J.-P.), *Technopolis. Crises urbaines et innovations municipales*, 1989, Paris, PUF, p. 44 et s.

La décennie 80 sera une décennie d'expérimentation. À la fin des politiques nationales d'aménagement et de développement correspond la montée en puissance progressive des collectivités locales et l'apprentissage de nouvelles libertés. La mise en œuvre de la décentralisation, avec son lot de déconvenues et de dérapages, finalement contenus, va accaparer les énergies : il faudra effectuer le transfert effectif des compétences et des services, créer une fonction publique territoriale, négocier le financement de ces nouvelles compétences, borner le pouvoir respectif de l'État et des collectivités et remplacer la tutelle par un contrôle ***a posteriori*** sans cesse affiné des actes des collectivités. Durant cette période, dans laquelle chacun cherche ses marques, se bousculent anciennes et nouvelles façons de faire. Les maires ruraux peinent à exercer effectivement leurs nouvelles prérogatives alors que certaines grandes villes découvrent le nouveau modèle du maire-entrepreneur. Les régions, au statut un temps ambigu, se voient bien souvent dépassées par les conseils généraux qui affinent leur influence sur les territoires ruraux. Dans un tel contexte, on comprend que les grands discours d'une planification globalisante n'aient plus cours. Parfaitement symbolique de cette période, le VIIIe plan sera abandonné sans même que son acte de décès soit officiellement dressé. P. Merlin résume la période 1975-1995 en écrivant que « deux décennies se sont ainsi écoulées avant que l'aménagement du territoire ne redevienne une priorité[16] ». Mais ce renouveau va se faire selon des logiques complètement différentes.

Presque une décennie sera nécessaire pour que se stabilisent les choses. Les lois de décentralisation, un temps précarisées par les remous traversés par les Gouvernements de gauche lors du tournant de la rigueur puis par le retour de la droite au pouvoir en 1986, avec son lot de jacobins, vont finalement s'imposer dans le paysage français. Une fois les pratiques fixées, la décennie 90 sera celle d'une réflexion collective sur la mise en cohérence des initiatives des uns et des autres.

15. RONCAYOLO (M.), « À la recherche des politiques urbaines », dans *Histoire de la France Urbaine*, tome 5, 1985, Paris, Le Seuil, p. 75.
16. MERLIN (P.), *L'aménagement du territoire*, 2002, Paris, PUF, p. 318.

Une partie de ces réflexions se retrouve dans les résultats de la mission sénatoriale menée par Jean-François Poncet en 1992. Certaines de ses recommandations vont être reprises par la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République du 6 février 1992, la loi ATR. Cette loi insiste sur la nécessité de renforcer la démocratie locale, puisqu'elle donne une existence légale aux référendums communaux, sur le rôle de l'État dans le paysage politico-administratif, en faisant de lui non plus un gestionnaire, mais un animateur local, et surtout, sur la nécessaire construction de l'intercommunalité. Dans cet objectif, la loi crée les communautés de communes et des communautés de villes.

Les critiques de cette loi sont connues, elles mèneront à la réforme de l'intercommunalité par la loi relative au renforcement et à la simplification intercommunale du 12 juillet 1999. En créant deux nouvelles catégories nouvelles d'EPCI, sans en supprimer, elle conduit à la complexification du paysage institutionnel communal (8 formes de coopération, héritées de diverses périodes historiques, vont se chevaucher durant la décennie 90). Un autre fait mérite d'être souligné, que n'avait pas prévu le Législateur en 1992. La loi visait essentiellement à créer des institutions intercommunales dans les zones urbaines afin d'en simplifier la gestion. Or la loi a été un succès dans les zones rurales, là où on ne l'attendait pas. Tout en montrant la capacité toujours bien réelle des communes à s'emparer des réformes imposées par l'État, la loi ATR n'a pas permis de mettre de l'ordre là où c'était le plus nécessaire, d'où la réforme de 1999 et ses si fortes incitations financières.

La loi d'Orientation pour l'aménagement et de développement du territoire, la LOADT, dite loi Pasqua, du 4 février 1995, marque la seconde étape de cette volonté d'harmoniser le foisonnement des initiatives. Cette loi est importante puisqu'elle comporte une série de mesures qui visent à initier une nouvelle réflexion sur les territoires. Parmi les mesures importantes, citons :

- la mise en œuvre d'un schéma national d'aménagement du territoire, le SNADT, qui devait dessiner les contours de la France en 2015. Ce schéma national était décliné à l'échelon régional par des schémas régionaux, les SRADT, qui devaient ainsi servir de base à la préparation des contrats de plan 2000-2006. Après 10 ans d'absence, l'État cherchait à se doter d'une vision prospective du territoire à opposer aux différentes collectivités ;
- la prolongation d'une année des contrats de plan, qui passent de 5 à 6 ans, afin de les caler sur les politiques européennes et le fonctionnement des fonds structurels, dans l'objectif d'assurer de meilleurs financements croisés ;
- l'institution des pays, lieux d'expérimentation et de mobilisation des acteurs sur un territoire de projet, qui à l'origine concernait 42 circonscriptions pilotes ;
- la création des Directives territoriales d'aménagement, qui symbolisaient le retour de l'État planificateur sur des lieux à enjeux. Ces directives concernent aujourd'hui sept territoires : les Alpes-Maritimes, l'Aire Métropolitaine Marseillaise, l'estuaire de la Seine, l'estuaire de la Loire, les Alpes du Nord, l'Aire Métropolitaine de Lyon et les bassins miniers du Nord de la Lorraine. La décision

d'instituer une DTA dépend bien de l'État puisqu'elle est prise en CIADT. Les DTA sont élaborées sur ces territoires en association avec les régions, les départements et les communes de plus de 20 000 habitants concernés, sous l'impulsion d'un préfet coordinateur. Elles ont pour but de doter les services de l'État d'une réflexion stratégique sur l'aménagement d'un territoire particulier. Elles fixent ses principaux objectifs « en matière de localisation des grandes infrastructures de transports et des grands équipements, ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages » précise la loi.

C'était donc une loi importante, mais dont une partie des dispositions, en particulier celles qui concernaient les schémas d'aménagement, n'a pas été appliquée en raison du changement de majorité intervenu en 1997. La plupart des décrets d'application n'ont jamais été pris.

1997/aujourd'hui : les territoires d'action en majesté

Avec le changement de majorité de 1997 une partie des propositions prospectives de la loi précédente est abandonnée (en particulier le SNADT et les SRADT, qui n'ont jamais vu le jour) mais pas les préoccupations de mise en cohérence des actions publiques territorialisées. Lors du CIADT du 15 décembre 1997, qui se tient symboliquement en Arles, le nouveau gouvernement commande une série d'études destinées à afficher ses volontés territoriales rationalisatrices : ce seront les rapports Chérèque, Auroux, Trousset et Morvan. Ces rapports sont intéressants à lire en ce qu'ils nuancent une vision de l'après-décentralisation dans laquelle l'État ne serait plus maître du jeu. Au contraire, ils constituent de vibrants plaidoyers en faveur d'un approfondissement du transfert des responsabilités. En ce sens, ils sont plus riches sans doute par ce qu'ils dénoncent que par ce qu'ils proposent.

Le rapport Chérèque concerne les contrats de plan[17]. Il prône en particulier une plus grande décentralisation de la discussion puisqu'il associe aux débats État/région les départements, les agglomérations, les pays, les parcs en insistant sur la nécessité de mieux territorialiser les réflexions qui doivent partir des territoires et non plus agir dans une logique descendante.

Le rapport Auroux concerne, lui, les empilements de découpages administratifs et de zonages de tout ordre[18]. Son objectif est d'en dénoncer les incohérences et de substituer aux découpages administratifs des découpages de territoires de projet. Le rapport insiste également sur la nécessité de limiter l'action de l'État seulement là où c'est nécessaire, en particulier dans les zones connaissant des difficultés économiques.

Le rapport Trousset, qui est une charge contre la lourdeur de gestion des fonds structurels européens, vise à accroître le rôle des régions dans leur gestion en lieu

17. CHÉRÈQUE (J.), *La prochaine génération de contrats de projets État-région (2000-2007) : plus de région et moins d'État*. Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998.
18. AUROUX (J.), *Réforme des zonages et aménagement du territoire*, Rapport au Premier ministre, 1998.

et place des services déconcentrés de l'État[19]. La trop grande place de l'État dans les politiques de développement territorial, qui agit trop souvent comme un relais administratif parfois paralysant, est dénoncée.

Le rapport Morvan quant à lui souligne le poids excessif des SRADT face à la liberté des collectivités[20]. Les négociations entre l'État et les régions ne seraient pas le gage d'une véritable ouverture de la négociation de l'action collective.

Enfin, pour mémoire, il convient également de citer le rapport Sueur, commandé par Martine Aubry qui, entre autres choses, visait à faire de l'agglomération l'échelon territorial pertinent de la politique de la ville[21]. Le rapport préconisait alors l'augmentation significative des moyens, financiers et juridiques, des agglomérations. Encore une dénonciation du poids excessif des services de l'État au nom de la liberté des territoires.

Quinze ans après la décentralisation, l'autonomie locale n'était donc pas totalement établie en matière de planification, de développement voir même de financements. L'aménagement de la France se fait encore sous l'égide des services de l'État. Le Gouvernement Jospin s'attelle alors à poursuivre l'œuvre de reconnaissance des initiatives locales. Ce mouvement d'approfondissement n'a que peu à voir avec le jeu politique. La continuité de pensée avec le précédent gouvernement mérite d'être soulignée, tout comme le fait que les gouvernements suivants n'ont pas remis fondamentalement en cause les lois des précédents. La reconnaissance et la valorisation des initiatives locales est un phénomène qui traverse tous les gouvernements depuis plus de 20 ans. Seules, finalement, les modalités concrètes de mise en œuvre de cet approfondissement – département ou région, parc ou pays, commune ou communauté – évoluent au fil du temps. Dans cette période incertaine qui voit se succéder les réformes, le diagnostic d'une nécessaire mise en cohérence des politiques d'aménagement et de développement des différents échelons, et la potion, essayer de davantage décentraliser, semblent être à peu prés partagés.

La LOADDT (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable des territoires, dite loi Voynet) du 25 juin 99 renforce l'idée de territoire de projet au travers des pays et des agglomérations : l'idée est d'inciter les acteurs locaux (élus, représentants du monde associatif et économique, mais aussi le préfet !) à travailler ensemble sur un projet de développement des territoires. La loi met en avant la contractualisation entre ces nouveaux territoires et l'État et la région. Ces projets de territoires se retrouvent donc dans les CPER. Ils en constituent le « volet territorial », qui peut représenter jusqu'au quart des sommes versées.

19. TROUSSET (P.), *Pour une efficacité renforcée des politiques structurelles communautaires*, Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998.
20. MORVAN (Y.), *Éléments en vue d'un éventuel changement ou statut des Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire*, Rapport au ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, 1998.
21. SUEUR (J.-P.), *Demain, la ville*, Rapport au ministre de l'Emploi et de la Solidarité, 1998.

Deux autres lois complètent ce dispositif de mobilisation territoriale, la loi de simplification et de renforcement de l'intercommunalité du 12 juillet 1999 et la loi sur la solidarité et le renouvellement urbain du 13 décembre 2000. La première modifie radicalement le paysage institutionnel local en fondant les différentes formes d'EPCI en trois catégories précisément définies par la loi, tout en assortissant cette évolution de nouveaux transferts financiers non négligeables, ce qui contribue à expliquer son succès. La seconde incite les collectivités à élaborer des politiques de développement à l'échelle des aires urbaines par l'instauration des Schémas de cohérence territoriaux devant assurer l'articulation des choix d'urbanisme, de déplacement et de logement.

Comme souvent, la cohérence de ce raisonnement a été mise à mal dans les faits. Si la loi Chevènement opère effectivement une simplification des formes de coopération intercommunale et la loi SRU substitue les SCOT au SDAU, ces réformes ont contribué à obscurcir le partage des compétences territoriales. Cette volonté de rapprocher les politiques territoriales des territoires s'est finalement traduite par la multiplication des outils et des procédures. La création de nouveaux territoires de projet n'a évidemment pas entraîné la suppression des formes plus anciennes de coopération et de financement, dont en premier chef les contrats de plan État-région ou les fonds structurels communautaires.

L'interrogation, pour qui s'intéresse aux politiques d'aménagement dans la France d'aujourd'hui, est donc double. Il convient désormais de travailler à la fois sur la mise en cohérence des nouvelles procédures entre elles et sur leur articulation avec des formes plus anciennes de gestion des territoires. Il résulte des textes actuels quatre séries de questions :

- La première concerne la mise en cohérence des projets locaux entre eux. Autrement dit, comment une commune qui élabore son Projet d'Aménagement et de Développement Durable peut-elle lier sa réflexion à une démarche de construction intercommunale elle-même incluse dans un projet de SCOT qui doit s'articuler avec un pays en émergence ?
- La seconde interroge la place des politiques générales d'aménagement dans le foisonnement des initiatives territoriales. Il s'agit ici de comprendre comment ces mêmes réflexions locales peuvent s'articuler avec les attentes et critères d'éligibilité de l'État, du conseil régional ou de la Commission européenne dans le cadre de financements croisés issus du contrat de plan ou des fonds structurels notamment.
- La troisième concerne bien évidemment la place de l'État et du préfet dans ces dispositifs de mise en cohérence dont on sent bien qu'ils sont aussi parfois des exercices obligés. La dialectique initiative locale/dispositifs imposés ne cesse d'interroger le chercheur.
- La dernière, enfin, concerne bien évidemment l'impact de ces multiples dispositifs sur les territoires. En d'autres termes, une des questions centrales de l'aménagement aujourd'hui est de savoir si la multiplication des acteurs et des procédures de l'aménagement constitue une réponse pertinente aux enjeux les plus actuels de l'aménagement du territoire.

Un tableau issu des groupes de travail de la DATAR en 2003 résume ainsi les articulations entre ces procédures, offrant, sur le papier, un cadre d'action parfaitement cohérent dans lequel chacun des acteurs de l'aménagement peut se couler et lier son action à celle des autres. Si ce tableau est présenté comme un modèle de mise en cohérence entre les différents échelons, force est de reconnaître que sa lecture n'est pas si aisée.

La coopération en matière de développement territorial

	1 Gouvernance (observation, prospective, évaluation)	2 Planification et stratégie spatiale	3 Politiques sectorielles	4 Projets territoriaux
Union Européenne	GTU CDRR ORATE	SDEC	Politiques sectorielles communautaires	DOCUP
État **Régions** **Départements**	CNADT IHEDAT MIIAT CRADT	SSC SRADT DTA	Politiques sectorielles nationales SRT	CPER
Communautés d'agglomérations	CDA	SCOT PADD	Politiques sectorielles des collectivités DVA	Projet et contrat d'agglo
Pays	CDP			Charte et contrat de pays
Communautés de communes			PDU PLH	
Commune		PLU cartes communales		Contrat de ville

CDP et CDA: Conseil de développement des pays et Conseil de développement des agglomérations
GTU CDRR: Groupe territorial et urbain du CDRR
CDRR: Comité de gestion du FEDER
CNADT: Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire
CPER: Contrat de plan État-région
CRADT: Conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire
DTA: Directive territoriale d'aménagement
DVA: Dossier de voirie d'agglomération
DOCUP: Document unique de programmation
IHEDAT: Institut des hautes études de développement et d'aménagement du territoire
MIIAT: Mission interministérielle et interrégionale d'aménagement du territoire
ORATE: Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen
PADD: Projet d'aménagement et de développement durable

PDU: Plan de déplacement urbain
PLH: Plan local de l'habitat
PLU: Plan local d'urbanisme
SCOT: Schéma de cohérence territoriale
SDEC: Schéma de développement de l'espace communautaire
SRADT: Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
SRT: Schéma régional de transport
SSC: Schémas de services collectifs

Source: DATAR, 2003

Arriver à intégrer autant de procédures, d'acteurs et de logiques d'actions constitue le grand défi de l'aménagement du territoire aujourd'hui. Il faut pourtant remarquer que ce tableau est parfaitement incomplet et ne rend que très partiellement compte d'une réalité qui est infiniment plus riche. On notera ainsi que la plupart des collectivités locales n'ont pas droit à des politiques sectorielles, que le département n'a pas de projet territorial autonome et que, comme la commune, il ne saurait être un lieu de « gouvernance ». À l'inverse, le Contrat de plan et le DOCUP se voient hissés au rang de « projets territoriaux » ce qui est, nous tenterons de le démontrer, pour le moins discutable. Il s'agit là d'un empilement de procédures techniques dont on voudrait qu'elles se répondent et se complètent sans prendre en compte la dimension politique des sujets traités. Il s'agit donc de procédures qui découpent les débats, tant par territoires que par secteurs et qui font le pari de l'absence d'incohérence voire d'opposition. Intellectuellement, ce schéma semble bien huilé parce qu'il donne la primauté à une vision technique des choses, en oubliant qu'à chaque niveau correspond une légitimité politique non nécessairement soluble dans ce grand tout. C'est sans doute P. Merlin qui résume le mieux l'irresponsabilité que constitue ce nouvel empilement de documents et de procédures.

> « On peut craindre qu'un excès de planification ne tue la planification. Le nombre de documents que doivent établir, soit individuellement, soit regroupés, les communes, les autres collectivités territoriales et l'État ne cesse de s'accroître. Le risque est que ceux-ci ne deviennent des documents très formels, se limitant à répéter des objectifs généraux et évitant de proposer des mesures concrètes qui ne bénéficieraient pas du consensus mou que cherchent les politiques et de plus en plus les planificateurs[22]. »

Les nouveaux horizons de l'aménagement du territoire: l'Europe et le local

Tant la montée en puissance de l'Union Européenne, dont le rôle central en termes de procédures et de financements est aujourd'hui bien analysé, que l'apparition de modes de pensée fondés sur le développement endogène des territoires permettent d'expliquer l'évolution des outils et des pratiques. De ce point de vue, les textes législatifs sont le reflet d'une évolution des mentalités commencée il y a quinze ans.

22. MERLIN (P.) *L'aménagement du territoire*, 2002, Paris, PUF, p. 337.

L'Union Européenne et la pédagogie territoriale

Le rôle des politiques européennes dans l'évolution des pratiques françaises doit bien évidemment être souligné. Pourtant, cette influence repose sur un paradoxe intéressant. Alors même que l'Union Européenne ne dispose d'aucune compétence territoriale et que ses logiques d'action sont d'inspiration plutôt libérale, elle a joué, et continuer de jouer, un rôle prépondérant dans les expérimentations françaises.

L'Union Européenne ne dispose d'aucune compétence en matière d'aménagement du territoire[23]. Néanmoins, les inégalités de développement entre pays adhérents ont très tôt amené l'Union à élaborer une politique régionale qui a contribué à faire évoluer les différentes politiques nationales. Les outils d'intervention territoriale de l'Union sont finalement anciens : le Fonds Social Européen, premier des fonds structurels à voir le jour, date de la création de la Communauté Européenne en 1957. Le traité de Rome envisageait déjà de « réduire l'écart entre les différentes régions et le retard des moins favorisées[24] ». En 1967 est créée une direction régionale au sein de la Commission. L'entrée de l'Irlande en 1973 entraîne la naissance du Fonds européen de développement régional, renforcé lors de l'entrée de la Grèce en 1981, puis de l'Espagne et du Portugal en 1986.

Cette ancienneté ne lève toutefois pas l'ambiguïté sur laquelle reposent les interventions territoriales européennes. La politique régionale européenne ne doit pas seulement être considérée en tant que telle mais comme un sous-produit de l'élargissement de l'Union[25]. C'est une politique sectorielle née dans l'objectif de favoriser l'entrée de nouveaux États dans l'Union. En ce sens, elle est fondée sur un compromis politique liant chacun des États plus que sur l'élaboration d'une visée collective.

> « La gestion politique du territoire émerge comme un élément décisif dans le compromis permettant l'adhésion de la Grande Bretagne en 1973, de la Grèce en 1981, de l'Espagne et du Portugal en 1986. L'adhésion de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède est également assortie de dispositions concernant la partie septentrionale des pays scandinaves, et la création de l'IFOP doit être située dans cette perspective »

23. Voir, sur ce sujet des compétences de l'Union, d'une manière synthétique, LE BIHAN (D.C.), « Les scénarios de gouvernance et de compétence : un projet d'Union européenne qui se cherche », dans *Le polycentrisme en Europe*, BAUDELLE (G.) et CASTAGNÈDE (B.) dir, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 53-73. Voir également, d'une manière beaucoup plus approfondie et historique : HUSSON (C.), *L'Europe sans territoire*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
24. PEYRONY (J.), *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, 2002, Paris, la Documentation Française, p. 7 et s. L'objectif a depuis été repris dans l'article 158 du traité instituant la Communauté européenne modifiée.
25. BALME (R.), « la politique régionale communautaire comme construction institutionnelle » dans MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONNE (J.-L.) *Politiques publiques européennes*, 1995, l'Harmattan, p. 287-304.

écrit R. Balme[26]. Pour cet auteur, la politique régionale a donc été davantage un moyen de favoriser l'intégration que l'énonciation d'une ambition particulière pour l'Union. La répartition des fonds structurels durant la décennie 90, la quasi-totalité des ressources disponibles allant à la Grèce, au Portugal et à l'Irlande en font *de facto* des aides purement nationales à l'intégration.

Parallèlement, J.-F. Drevet montre bien qu'en France même les politiques d'aménagement ont superbement ignoré la construction européenne durant plusieurs décennies. Dans les années 60 et 70, les débats français évitent de considérer le territoire européen dans son ensemble. Si les réflexions françaises commencent à sortir, timidement, du cadre hexagonal, le débat est longtemps resté focalisé sur la concurrence avec l'Allemagne de l'Ouest qui a servi de modèle dans sa modernité sociale et son développement industriel[27].

Il faut attendre la réforme des fonds structurels de 1988, puis les nouveaux règlements communautaires d'attribution d'après le traité de Maastricht pour voir s'amorcer un changement de philosophie, qui correspond, d'ailleurs, à l'accroissement du rôle de la Commission dans la distribution des fonds, aux dépens des États. De cette période seulement date la vision d'une politique moins compensatoire, uniquement fondée sur les chiffres du PIB et davantage sur des choix de développement privilégiés. Si, comme l'écrit R. Balme, « la croissance et l'autonomisation progressive de la politique communautaire vis-à-vis des politiques territoriales des États membres ne font aucun doute », il s'agit en fin de compte d'un mouvement récent[28]. Ce rôle croissant de la Commission est marqué, pour un pays comme la France, par un changement de philosophie d'action parfaitement repérable. En effet, la DG XVI (Direction générale de la politique régionale) milite très tôt pour une conception du développement fondée sur l'initiative privée, selon un modèle inspiré de l'Europe du Nord, ce qui va à l'encontre de la conception traditionnelle française d'un aménagement du territoire impulsé et dirigé par la puissance publique[29]. La naissance du FEDER et de la politique régionale européenne a été analysée par A. Smith. Ce dernier explique comment les fonctionnaires de la Commission en sont venus à élaborer des mécanismes de financement privilégiant l'élaboration de projets locaux ascendants, en particulier sous la pression du gouvernement britannique pour qui l'entrée dans l'Union devait être compensée par une redistribution de financements sur son territoire[30].

Aussi assiste-on, depuis une vingtaine d'année, à un double mouvement :

26. BALME (R.), « la politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », dans MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONNE (J.-L.) *Politiques publiques européennes*, 1995, l'Harmattan, p. 293.
27. DREVET (J.-F.), *Aménagement du territoire, Union Européenne et développement régional*, 1995, Paris, Continent Europe, p. 33-38.
28. BALME (R.), « la politique régionale communautaire comme construction institutionnelle », dans MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONNE (J.-L.) *Politiques publiques européennes*, 1995, l'Harmattan, p. 295.
29. CELIMENE (F.) et LATOUR (C.), « La réforme des fonds structurels européens : éléments d'une théorie du développement régional communautaire » *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1991, 2, p. 183-219.
30. SMITH (A.), *l'Europe au miroir du local. Les zones rurales en France, en Espagne et en Grande Bretagne*, 1995, Paris, l'Harmattan, p. 37-80

• Dans un premier temps, les différents États ont vu progressivement leurs marges de manœuvre se réduire en ce qui concerne les politiques de développement et de soutien à l'initiative privée, sous l'effet d'un droit communautaire de la libre concurrence de plus en plus strict. Les outils de différenciation territoriale, voire de discrimination positive, selon de vieilles logiques nationales, et en particulier françaises, ont dû progressivement disparaître sous l'impulsion d'une Commission de plus en plus tatillonne.

• Dans un second temps, les États ont dû apprendre à se couler dans le moule des outils européens afin d'obtenir le soutien financier de Bruxelles. La règle de l'additionnalité et le caractère conditionnel des aides européennes ont ainsi profondément modifié les modalités d'intervention des États et des collectivités locales.

Une seconde conséquence de la construction européenne sera l'élargissement progressif de la réflexion en matière de développement et d'aménagement, à l'échelle du territoire de toute l'Union. Si les différents États peinent encore à élaborer des stratégies de développement intégrant réellement l'au-delà de leurs frontières, le développement des programmes communautaires a déjà des incidences fortes. Il tend à rassembler des territoires nationaux obéissant à des mêmes critères de développement. La mise en concurrence des territoires se fait désormais au sein de l'Union et non plus au sein des États. La région parisienne est alors pensée par rapport au Grand Londres, la région Rhône-Alpes par rapport au Piémont, la région PACA par rapport à la Lombardie En ce qu'ils découpent l'espace européen en zonages d'un nouveau type, fondés sur des critères de richesses dépassant les cadres nationaux, les programmes européens situent *de facto* les politiques de développement dans le cadre d'une démarche globale.

Il ne faudrait pourtant pas voir dans le développement des politiques communautaires territorialisées la marque d'une volonté politique claire. Bien que consciente d'être devenue un acteur territorial de premier plan, l'Union a toujours échoué à construire un projet politique cohérent pour son territoire. C'est ce dont témoigne l'abandon du schéma de développement de l'espace communautaire, le SDEC, décidé en 1993. Le document a été adopté, à grand bruit, le 11 mai 1999, mais uniquement lors d'un conseil informel des ministres de l'Aménagement. La portée de ce document paraît limitée. Ardemment défendu par la France, il symbolisait une volonté planificatrice portée par la puissance publique qui n'a rencontré que peu d'écho au sein des pays de l'Union. L'exercice même est intéressant à étudier. Le schéma est fondamentalement né de la construction *a minima* d'un accord politique entre les États, la Commission et le Parlement. Certains auteurs ont alors bien vu les deux finalités contradictoires du document, à savoir la recherche d'un meilleur aménagement du territoire, dans la logique de l'impulsion française, et le refus de toute intervention non conforme aux logiques du marché, sous la pression d'un certain nombre de pays libéraux[31].

31. GAUBERT (N.), « Un territoire communautaire en émergence? », Pouvoirs Locaux, n° 46, septembre 2000, p. 16.

L'origine du SDEC est intéressante à connaître puisqu'il est aussi l'illustration de cette volonté de placer les territoires au centre du développement. Il naît sans doute sous la double impulsion de J. Delors, alors président de la Commission, et de J. Chérèque, ministre sous le gouvernement de M. Rocard, en 1989[32]. Il faudra donc toute une décennie pour que le schéma, qui milite pour la multiplication des échelles de décision, soit finalisé. Il convient pourtant de regarder avec recul ce document qui en appelle ouvertement au polycentrisme comme projet d'aménagement européen. Comme le souligne A. Remy[33], les choix économiques fondamentaux de l'Europe élargie reposent sur une logique totalement libérale et la redistribution des fonds structurels s'opère vers les nouveaux pays membres, laissant de côté les métropoles périphériques dynamiques de l'Europe de l'Ouest. Le constat, majoritaire chez les géographes, est donc encore celui de la concentration des activités. De ces années date la découverte de la fameuse « banane bleue » par les géographes français réunis autour de la DATAR qui, de Londres à Milan, constitue le cœur économique de l'Europe – et laisse donc une grande partie du territoire français à l'extérieur de cet axe de richesse. On comprend alors mieux le brusque intérêt du gouvernement français pour l'aménagement européen après des décennies d'indifférence. Le schéma se gardait pourtant bien de proposer des solutions énergiques en vue de rééquilibrer le territoire. Si l'analyse détaillée des trois axes de préconisations du SDEC dépasserait l'ambition de notre travail[34], celle de ses recommandations quant à sa mise en œuvre est tout de même intéressante à développer. L'ensemble du document est ainsi fondé sur la notion du développement territorial intégré. Le schéma préconise ainsi une coopération à la fois horizontale et verticale :

• Horizontale, par la mise en « synergie », à chaque niveau institutionnel, des acteurs territoriaux et/ou sectoriels.

• Verticale, par la recherche de coopération entre les différentes échelles territoriales.

Par-delà ses propositions spatiales, au demeurant fort limitées, le SDEC militait finalement pour une plus grande cohérence des politiques nationales et européennes dont on percevait les risques d'éclatement. Il se voulait ainsi non pas un document programmatoire, ce qui aurait été illusoire au vu des divergences nationales, mais un lieu de débat et d'interconnaissance entre les différents États, leurs collectivités et la Commission.

Si les préconisations spatiales du SDEC sont restées lettre morte, il faut pourtant remarquer que la nécessité d'articuler tous les niveaux de décision demeure

32. Autre indice qu'il s'agissait d'une volonté française, le SDEC est lancé alors que la France préside l'Union. La DATAR est ainsi un peu à l'origine du document. GAUBERT (N.), « Un territoire communautaire en émergence? », *Pouvoirs Locaux*, n° 46, septembre 2000, p. 14-19.
33. REMY (A.), « Du concept au projet polycentrique », dans *Le polycentrisme en Europe*, BAUDELLE (G.) et CASTAGNÈDE (B.) dir, *Le polycentrisme en Europe*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 207-208.
34. Le développement d'un système urbain équilibré et polycentrique incluant de nouvelles relations ville-campagne, l'accès à tous aux infrastructures et aux savoirs et la gestion prudente de la nature et du patrimoine naturel.

un problème d'actualité, comme le rappelle un Livre blanc sur la gouvernance européenne de juillet 2001 de la Commission. Les documents préparatoires du Livre blanc[35] avancent ainsi cinq propositions pour une « gouvernance des territoires » qui s'appuie principalement sur une meilleure prise en compte, à l'échelon européen, des attentes des collectivités locales. Ce rapport souligne ainsi, dans ses propositions, tant la nécessité d'instaurer un dialogue entre tous les échelons que celle de mieux harmoniser les différentes initiatives[36]. En définitive, cet appel à la mise en cohérence équivaut à reconnaître que l'Union ne dispose pas des outils intellectuels, politiques et budgétaires qui pourraient permettre un inversement des tendances. C'est bien ce que résume C. Husson avec des mots durs mais clairs.

> « La politique régionale s'exerce par la juxtaposition d'actions ponctuelles sur des fragments dispersés du territoire communautaire. Par un de ces paradoxes dont la communauté est coutumière, la politique régionale participe à l'aménagement de territoires, mais n'aménage qu'indirectement celui qui devrait être le sien dans sa globalité. Que dirait-on d'un État dont les projets territoriaux dépendraient de la richesse et du taux de chômage des zones de leur application, sans insertion dans une perspective générale voulue par l'ensemble du corps social? Comment se doterait-il de réseaux d'infrastructures, comment, s'il en avait le souhait, répartirait-il ses activités? Sa politique d'aménagement serait limitée dans son ambition et ses résultats, parce que ignorant le tout, elle ne verrait que des parties du territoire[37]. »

Cette conception même de l'aménagement a bien évidemment des répercussions sur le fonctionnement des institutions. L'Union, structure politique faible, ne peut que s'appuyer sur les États et les territoires dans la mise en œuvre de politiques publiques. Elle n'offre que des outils, souvent extrêmement généraux, en vue de la cohésion ou du développement, issus de compromis politiques souvent minimalistes. À l'inverse du modèle centre-périphérie, dans lequel le centre imposait une règle générale et impersonnelle, l'Union n'offre que des pistes d'action et des financements, sans doute au moins autant par contrainte que par philosophie politique.

Ici réside une dernière ambiguïté. Alors que les politiques nationales se réfèrent toujours plus à l'Union, celle-ci laisse chaque État maître des processus d'aménagement du moment qu'il respecte certains principes qui relèvent davantage d'une volonté de libéraliser les pratiques que d'une vision planificatrice au sens traditionnel. Tant en termes de choix stratégiques que d'organisation des pouvoirs, force est de constater que le droit ou les politiques communautaires ne précisent que peu les choses. Cela étonne quand on sait que l'appel à l'Union, pour expliquer les évolutions françaises, est devenu incontournable. Ni la définition des régions dans les unités territoriales que constituent les Nuts, ni le Comité

35. LEYGUES (J.-C.), *Gouvernance à plusieurs niveaux: articulation et mise en réseau des différentes niveaux territoriaux, Rapport préparatoire au Livre blanc*, Commission européenne, mai 2001.
36. PEYRONY (J.), *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, *op. cit.*, p. 71.
37. HUSSON (C.), *L'Europe sans territoire*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 82.

des régions d'Europe, qui regroupe des représentants de toutes les collectivités et n'a donc aucune spécificité « régionale », n'expliquent cet engouement. De même, l'utilisation territorialisée des fonds structurels ne repose nullement sur une quelconque prérogative régionale imposée par les textes communautaires. Les États sont, de ce point de vue, parfaitement libres de s'organiser. La transformation des politiques nationales sous l'effet des pratiques communautaires relève tout autant de contraintes réglementaires imposées que de volontés nationales de réforme et d'expérimentation.

Les procédures européennes ont aussi, aux pas feutrés des règles administratives et des procédures, servi de prétexte pour modifier les façons d'aménager le territoire et l'agencement des pouvoirs infra-nationaux. La présentation des procédures de répartition des fonds structurels pour la période 2000-2006, dans leur technicité même, qui cache mal de simples arbitrages statistiques, illustre les phénomènes à l'œuvre. L'étude des négociations pour l'utilisation des fonds structurels pour la période 2007-2013 vient renforcer l'analyse.

2000-2013 : les clés de la programmation européenne

En mars 1999, le Conseil européen de Berlin a adopté « l'Agenda 2000 ». Dans la perspective de l'élargissement de l'Union, ce conseil arrête la répartition des aides structurelles dans le règlement n° 260/1999. Cette politique s'appuie sur la mobilisation des quatre fonds structurels à travers la politique régionale qui concerne tous les pays de l'Union et la politique de cohésion qui est spécifiquement financée par le fonds de Cohésion, et qui concerne l'Espagne, le Portugal et la Grèce.

Les Fonds structurels ont été créés dans le but de renforcer la cohésion régionale européenne et d'atténuer les écarts de développement, notamment dans les zones rurales ou les zones en déclin industriel. Leur dotation est issue d'un arbitrage entre les États qui reste valable 6 années. Si à chaque fonds correspond une mission particulière (politique agricole, développement régional, politiques sociales), ils peuvent toutefois intervenir financièrement dans plusieurs politiques européennes. Charge est laissée aux opérateurs, dans le cadre de procédures spécifiques, de mobiliser le ou les fonds adéquats. Les quatre fonds structurels représentent plus du tiers du budget de l'Union (33,8 %) et 260 milliards d'euro pour la période 2000-2006.

Le versement de la grande majorité des aides européennes en matière d'aménagement et de développement territorial obéit à trois Objectifs :

- Objectif 1, développement et ajustement structurel des régions en retard de développement ;
- Objectif 2, reconversion économique et sociale des zones en difficultés structurelles ;
- Objectif 3, adaptation et modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi.

Pour l'Objectif 1 sont éligibles les zones[38] dont le PIB est inférieur à 75 % de la moyenne communautaire, comme précédemment. En France, sont concernées les régions ultrapériphérique comme les DOM et les TOM. Les zones françaises précédemment éligibles comme la Corse ou l'arrondissement de Valenciennes font l'objet de mesures transitoires, cela afin d'éviter un arrêt brutal de l'aide communautaire.

Le financement est assuré par le FEDER, le FSE et le FEOGA.

Concernant l'Objectif 2, les zones concernées sont de quatre types : industrielles, rurales, urbaines et dépendantes de la pêche. 18 % de la population européenne est éligible, dans la limite des plafonds suivants :

- 10 % pour les zones industrielles ou de services ;
- 5 % pour les zones rurales ;
- 2 % pour les zones urbaines ;
- 1 % pour les zones dépendantes de la pêche.

Les critères de sélection ne changent pas beaucoup par rapport à la période précédente. Ce sont les zones industrielles en déclin connaissant un taux de chômage supérieur à la moyenne communautaire, un pourcentage d'emplois industriels supérieur à la moyenne communautaire et un déclin de l'emploi industriel. Les trois conditions sont impératives.

Les zones rurales sont également concernées lorsqu'elles connaissent une faible densité de population (moins de 100 habitants au km²!), un pourcentage élevé d'emplois agricoles, une diminution de la population et un taux de chômage élevé. Pour être éligible, un territoire doit cumuler au moins deux de ces critères.

Les zones urbaines doivent répondre à au moins un des critères suivants : taux de chômage de longue durée élevé, taux de pauvreté, environnement dégradé, criminalité et délinquance, faible niveau d'éducation.

Les zones de pêche, enfin, sont définies à la fois par un fort taux d'emploi dans le secteur et une diminution de l'emploi.

L'Objectif 3, enfin, est destiné à soutenir les politiques de lutte contre le chômage, au sens large. Il s'applique dans l'ensemble des zones non touchées par l'Objectif 1.

Sur la totalité des programmes européens, la France recevra entre 2000 et 2006 près de 15 milliards d'euros : 3,25 pour les régions en Objectif 1, 5,5 pour les régions en Objectif 2 et 4,5 pour les régions en Objectif 3. Le reste étant

38. En langage européen ont parle de NUTS, soit en français nomenclature des unités territoriales statistiques qui a été créée par Eurostat, le service statistique de la Commission, afin de découper le territoire européen à partir de critères identiques sur l'ensemble des pays. Ce système permet à la Commission de disposer d'une grille de correspondance entre les découpages infra-étatiques des différents pays. La politique régionale de l'Union s'appuie essentiellement sur les découpages issus d'un niveau Nuts 2, c'est-à-dire à l'échelle intermédiaire des régions françaises. Pour chacune des Nuts est élaboré un ensemble de données statistiques permettant la comparaison.

constitué des fonds pour les zones en soutien transitoire et les quatre programmes d'intérêt communautaire Leader +, Urban, Interreg et Equal[39].

Les sommes sont ventilées sur les territoires régionaux français selon un Document Unique de Programmation (DOCUP) qui fixe la nature des actions éligibles, les taux de subventions autorisés et leurs modalités de mise en œuvre *ex ante*. Si le DOCUP ne fournit bien évidemment pas la liste des projets qui seront financés, il fixe néanmoins les axes de développement prioritaires et les maquettes financières qui lient les États et leurs collectivités pour six années. Ce document est ensuite transmis à la Commission qui dispose d'un délai de 5 mois pour valider les différentes propositions régionales françaises, ce qui a été fait le 11 janvier 2001. La lourdeur de la procédure mérite d'être soulignée. Sous couvert de contrôler d'éventuels abus, la Commission demande aux États de définir en quelques mois un catalogue d'actions et de trouver les cofinancements correspondants d'une façon totalement abstraite. Il s'agit là d'une procédure administrative lourde et fermée qui permet de nuancer les principes de subsidiarité et d'autonomie mis en avant par l'Union. Comme le remarquent C. Alvergne et F. Taulelle,

> « cette chronologie a de quoi surprendre puisque les zones bénéficiaires des montants régionaux de l'aide sont connues avant de procéder à l'analyse des besoins et de l'utilisation des crédits. Ainsi, prenant connaissance de la carte qui indique le zonage retenu, les autorités régionales disposent de quelques mois seulement pour établir les DOCUP[40] ».

À leur niveau, les régions ne disposent d'aucune marge de manœuvre puisque tant la définition des Objectifs que les enveloppes financières font l'objet d'une tractation politique entre les États et la Commission sans que les acteurs territoriaux ne soient consultés.

Les fonds structurels servent, à côté de cet abondement des programmes nationaux, à financer quatre programmes d'initiative communautaire : Interreg, Urban, Leader + et Equal pour la période 2000-2006. Interreg est un programme visant à promouvoir la coopération transnationale et interrégionale dans l'Union afin « de stimuler un développement et un aménagement du territoire européen harmonieux et équilibré ». Leader + est un programme de développement rural. Equal concerne les initiatives transnationales visant à réduire les inégalités dans l'accès à l'emploi. Urban, enfin, vise à cofinancer la réhabilitation « économique et sociale » des villes et quartiers en crise.

39. Commission européenne, *Les actions structurelles 2000-2006, Commentaires et Règlements*, 1999.
40. ALVERGNE (C.) et TAULELLE (F.), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire, op. cit.*, p. 267.

1

Répartition des ressources budgétaires entre types d'interventions pour la période 2000-2006

	Allocations (en milliards d'Euros	% du budget des Fonds structurels	% réservé au soutien transitoire
Objectif 1	135,900	69,70 %	4,3 %
Objectif 2	22,500	11,50 %	1,4 %
Objectif 3	24,050	12,30 %	
Pêche (hors Obj. 1)	1,110	0,50 %	
Initiatives communautaires	10,440	5,35 %	
Interreg	4,875		
Equal	2,847		
Leader +	2,020		
Urban	0,700		

Source : Union européenne

2007-2013 : la nouvelle politique régionale

Après de longs mois de négociation, le 4 avril 2006 la Commission, le Parlement Européen et le Conseil de l'UE sont parvenus à un accord politique sur les perspectives financières 2007-2013. Sur un budget de 864 milliards d'euros sur cette période 308 milliards seront versés aux États afin d'atteindre les objectifs fixés par le Troisième rapport sur la cohésion économique et sociale adopté le 18 février 2004.

Les répartitions budgétaires sont organisées autour de trois nouveaux objectifs prioritaires pour les actions structurelles, les objectifs « Convergence », « Compétitivité régionale et emploi » et « Coopération territoriale européenne ». L'objectif « Convergence » reprend peu ou prou les territoires éligibles à l'objectif 1, c'est-à-dire, en France, les territoires d'Outre mer. Il est cofinancé par le FEDER et le FSE. L'objectif « Compétitivité régionale et emploi » couvre l'ensemble des 22 régions métropolitaines qui étaient éligibles précédemment à l'Objectif 2 et aux programmes Urban et Equal. Il est également financé par le FEDER et le FSE.

L'objectif « Coopération territoriale européenne », cofinancé par le FEDER, se calque sur les anciens programmes Interreg[41]. La Commission, dans une décision du 11 novembre 2006, a défini les régions et zones éligibles à ces différents objectifs[42]. La France devrait ainsi recevoir 14,3 milliards d'euros, 3,2 milliards

41. 5 règlements n° 1080, 1081, 1082, 1083 et 1084 du 5 juillet 2006 définissent désormais le fonctionnement des aides communautaires régionales.
42. Décision 2006/769/CE.

au titre de l'objectif « Convergence », 10,3 au titre de l'objectif « Compétitivité régionale et emploi » et 860 millions au titre de l'objectif « Coopération territoriale européenne ».

Comme précédemment, cette programmation financière s'appuie sur un aller-retour entre les États et la Commission organisé en cinq phases.

- La Commission propose des orientations stratégiques communautaires (OSC), propositions qui doivent être adoptées par le conseil et approuvées par le Parlement européen. Ces grands objectifs sont définis à partir des principes issus des Conseils européens de Lisbonne de mars 2000 (« devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ») et de Göteborg de juin 2001 (qui ajoute une dimension environnementale aux principes définis à Lisbonne) revisités en mars 2005 lors du Conseil européen de Bruxelles (la politique de cohésion doit mieux mobiliser tous les moyens nationaux et communautaires pour atteindre les objectifs de Lisbonne et Göteborg).
- Les États membres s'appuient sur ces orientations pour définir leurs propres priorités qui sont déclinées dans un « cadre de référence stratégique national » (CRSN) pour 2007-2013. Conformément à la stratégie de Lisbonne, les projets, pour pouvoir être cofinancés par la Commission, devront intégrer trois priorités : améliorer l'attractivité des États membres, des régions et des villes ; encourager l'innovation et l'esprit d'entreprise en favorisant la recherche et l'innovation et créer des emplois, en améliorant notamment la capacité d'adaptation des travailleurs. C'est ainsi que le CRSN français prévoit 36 programmes opérationnels sur le territoire national qui constitue l'armature de la planification française dans l'utilisation des fonds européens. 31 programmes sont aidés par le FEDER : les 26 programmes régionaux (22 en France métropolitaine, 4 dans les DOM), 4 correspondent à des programmes pluri-régionaux (Massif des Alpes, Massif central, bassin du Rhône et bassin de la Loire) et un programme national d'assistance technique. 5 programmes seront eux amendés par le FSE, un programme national pour la France métropolitaine et 4 programmes spécifiques pour les DOM.
- À partir du CRSN, les États membres élaborent des Programmes Opérationnels (PO) qui définissent des priorités par région et par Fonds structurel. La Commission valide ces programmes opérationnels. Ces PO prennent la place des DOCUP de la programmation précédente. On retrouve un PO par région et par Fonds structurel mobilisé.
- La gestion financière des programmes et la sélection des dossiers retenus par les États et les régions sont validées par la Commission. Les différents porteurs de projets, à l'échelon régional, doivent obligatoirement s'inscrire dans le cadre de ces PO.
- Chaque printemps, un Conseil européen est dédié au suivi des dossiers financés sur la base des informations fournies par la Commission et les États membres. L'enjeu étant bien entendu de veiller à la compatibilité entre OSC, CRSN et PO régionaux.

À titre d'exemple, en France, c'est le CIACT[43] du 6 mars 2006 qui a procédé à la répartition des 12,7 milliards d'euros prévus pour l'objectif « compétitivité régionale et emploi » pour la période 2007-2013. Ce Comité a en particulier réparti l'enveloppe nationale entre les régions. La région PACA s'est ainsi vu attribuer un peu plus de 520 millions d'euro pour les 6 années.

Les méthodes de répartition

Comme pour bien des politiques contractualisées, ce volet procédural échappe totalement aux collectivités. Les financements communautaires sont avant tout le fruit de transactions extrêmement fermées entre les États et la Commission qui permettent d'attribuer, après arbitrage, des sommes maximales par territoire et par procédure. La conséquence d'une telle façon d'agir est la réception, passive, par chaque région, des territoires éligibles et des fonds qui y sont affectés. La négociation commence alors, mais sur des territoires, des types de projets et des enveloppes prédéfinis.

L'utilisation des fonds européens est avant tout liée à une logique de compensation. Le déploiement de fonds structurels dans certains pays permettrait de les rallier à des objectifs plus généraux. Ainsi, les financements communautaires ont servi avant tout à « acheter » l'adhésion des membres les plus rétifs de l'Union par des transferts financiers avantageux. « La réforme de 1988 [des fonds structurels, après le traité de Maastricht] est donc interprétée comme une compensation pour les pays membres les moins riches qui ont accepté de signer l'Acte unique[44]. » La Commission fonctionne comme une caisse de compensation issue d'arbitrages politiques incessants qui échappent en grande partie aux territoires qui seront finalement concernés, ou non, par le résultat de ce marchandage. C'est pleinement ce qu'illustrent les pressions françaises lors de la définition de la part du territoire national éligible à l'Objectif 2. Par décision du Conseil, il existait un plafond de populations qui pouvaient être touchées par l'Objectif 2, soit 18 % de la population totale de l'Union, dans un souci d'éviter les dérapages financiers. Les gouvernements des 15 ont ainsi réparti ces droits entre chaque pays. Après d'âpres luttes, la France a pu proposer un découpage de son territoire allant jusqu'à 31 % de sa population, contre 13 % pour l'Allemagne par exemple.

Dans la pratique, la Commission se chargeait de faire, à partir des données d'Eurostat, une première proposition de zonage aux différents États. Dans la limite de ce plafond des 18 % de la population globale de l'Union, la Commission a proposé des plafonds de population éligibles à chaque État, qui tenaient compte tant des critères Objectif 2 que de l'accès des pays à d'autres formes d'aides, dans un souci d'équité. C'est ainsi que l'Objectif 2 a touché entre 0 et 31 % de la population selon les États. 0 % pour la Grèce ou le Portugal, largement éligible à l'Objectif 1, 10 % pour un État comme le Danemark, relativement riche, et

43. Comité interministériel de l'aménagement et la compétitivité des territoires
44. SMITH (A.), *l'Europe au miroir du local. Les zones rurales en France, en Espagne et en Grande-Bretagne*, *op. cit.*, p. 268.

31 % pour la France ou la Finlande, pays connaissant des problèmes territoriaux importants (zones rurales ou en déclin industriel) et par ailleurs non éligibles à l'Objectif 1.

Sur cette base les États devaient faire à la Commission des propositions de zonage. Ces propositions ont été négociées région par région. C'est avec ce résultat que les différents SGAR négociaient avec les conseils régionaux la ventilation territoriale des crédits. Cette négociation centralisée révèle le faible pouvoir d'initiative des territoires qui n'interviennent qu'à la marge, auprès de leur SGAR ou d'ancienne DATAR, pour rectifier parfois un tracé ou une frontière, sans pouvoir jouer sur les équilibres généraux de la répartition des fonds. C'est une circulaire du ministre de l'Environnement et de l'Aménagement du territoire du 9 septembre 1999 qui proposait aux préfets un premier découpage et les chargeait d'organiser une concertation locale dans l'urgence. La répartition définitive des fonds structurels sur l'ensemble du territoire national a par la suite fait l'objet d'une annexe à une circulaire ministérielle sur la préparation des DOCUP du 3 janvier 2001, soit moins de quatre mois après.

Face aux territoires, les procédures européennes sont ambivalentes. Devenues incontournables, de par les financements qu'elles procurent, elles les ignorent pourtant en tant que réalités sociologiques. L'analyse démontre que les cadres d'intervention fixés pour les quatre fonds structurels pour la période 2000-2006 n'encouragent pas la conduite de démarches territoriales intégrées qui feraient la part belle aux partenariats locaux. Dans le cadre du FEDER par exemple une lecture attentive de ses principes d'action montre une attention portée aux zones en reconversion ou en difficulté (zones industrielles, urbaines et rurales) sans qu'il soit question de logique de projet. L'idée est au contraire de chercher à harmoniser les niveaux de développement sans se préoccuper des mobilisations territoriales. Les trois autres Fonds, de la même façon, n'accordent qu'une place réduite aux logiques territoriales, à l'image du FSE qui recommande « la prise en compte des politiques d'emploi et de formation des collectivités territoriales » et « une ouverture aux acteurs locaux », sans être plus explicite ni en faire une condition de financement, ou du FEOGA qui suggère que « la promotion de la multifonctionnalité des espaces ruraux nécessitera des dispositifs d'accompagnement et d'animation au niveau local », mais sans en faire, une fois encore, une condition d'attribution des aides. En définitive, l'Union peut poser des principes d'action politique mais, sans compétence territoriale, elle doit s'appuyer sur les États pour les réaliser.

La définition et l'application, en France, de l'Objectif 2, durant la période de programmation précédente, illustrent parfaitement cette imbrication des attentes et des actions territoriales. En mettant l'accent sur la création d'emploi, le programme Objectif 2 se voulait le relais, sur les territoires, d'une impulsion politique générale européenne définie en 1997 lors du Conseil européen sur l'emploi de Luxembourg. Ces objectifs ont été repris dans le Traité d'Amsterdam, entré en vigueur 1er mai 1999, qui assigne un nouvel objectif à l'Union, celui

d'assurer « un niveau élevé d'emploi ». Cette politique ne donne pas une nouvelle compétence à l'Union, il n'existe pas de politique européenne de l'emploi, mais repose toujours sur la responsabilité des États qui sont fortement sollicités : « les États membres, compte tenu des pratiques nationales liées aux responsabilités des partenaires sociaux, considèrent la promotion de l'emploi comme une question d'intérêt commun et coordonnent leur action à cet égard au sein du conseil ». Objectif 2 reprend, par une incitation financière, cette volonté, sans rien imposer aux États sinon une mécanique complexe de cofinancement. L'Union trouve là ses limites.

Parier sur l'inventivité des territoires

« Le local est partout – et c'est bien ce qui fait problème : la décentralisation nous l'impose, l'action sociale le justifie, le patrimoine et la recherche tentent d'en démontrer le bien-fondé[45]. » L'évolution des politiques d'aménagement s'explique également par le développement, depuis au moins vingt ans, de nouvelles approches économiques, politiques et géographiques fondées sur la reconnaissance de la richesse et de l'inventivité des territoires. Bien sûr, les lois de décentralisation ont largement contribué à ces bouleversements. De très nombreuses choses ont été écrites à ce sujet. Mais, en fin de compte, les lois de 1982 et 1983 participent elles aussi d'une évolution intellectuelle plus générale, qui n'est toujours pas achevée du reste. Par-delà l'organisation politico-administrative actuelle de la France, épiphénomène, c'est cette mise en avant du local et des territoires qu'il s'agit de comprendre. Les formes actuelles de négociation territoriale et de partenariat dans les politiques d'aménagement et de développement, impulsées de façon concomitante par l'Union et la France, questionnent quant à la place du local dans l'imaginaire collectif.

L'initiative locale, remède à la crise ?

La multiplication, depuis la décennie 80, des travaux sur le développement local a pu servir de nouveau cadre intellectuel à l'action publique. Des auteurs comme X. Greffe, A. Lipietz, P. Pecqueur, J.-P. Veltz, parmi bien d'autres, ont progressivement construit une nouvelle approche des politiques locales. À partir de cette époque, de nombreux ouvrages réhabilitent les initiatives privées pour le développement des territoires, après l'échec des politiques nationales d'aménagement. En soulignant que, dans les années 60 et 70, les politiques d'aménagement et de développement se sont avant tout appuyées sur des délocalisations d'activités peu qualifiées, certains économistes démontrent que les territoires n'ont que peu gagné de ces politiques impulsées par l'État. L'accent est mis sur la nécessaire invention de modes de développement qualitatifs endogènes. Remettant en cause les politiques étatiques, une grande partie de cette littérature rejette de la même

45. GANNE (B.), « Du notable au local. Transformations d'un modèle politique », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985, p. 23.

façon les mécanismes de marché comme seul moyen de réguler les territoires. Un auteur comme X. Greffe écrit par exemple que le marché est trop fragmenté et contribue finalement davantage à distendre des liens entre les entrepreneurs locaux, d'où la nécessité de trouver des mécanismes de compensation à ces forces centrifuges[46].

Il s'agit donc, dans un premier temps, de mieux comprendre l'échec des politiques nationales et d'en dénoncer le caractère uniformisateur.

> « Tout se passe comme si les mécanismes nationaux de redistribution orchestrés par l'État fonctionnaient relativement bien jusqu'au moment où ils auraient besoin d'être relayés par des logiques d'action collective ou de participation citoyenne, des prises d'initiative locale ou des solidarités territoriales sans lesquelles ils semblent beaucoup moins opérants. L'hypothèse que l'on peut dès lors formuler, au vu de ce constat ici brièvement dressé, est celle de l'incapacité de notre système d'administration à prendre en compte la pluralité et la diversité des situations sociales au sein des territoires ; faute d'approches à la fois locale et sans doute également participative pour être en mesure de se saisir de cette diversité[47]. »

Les travaux les plus militants opposent, d'une façon très discutable, l'appareil politico-administatif local à l'effervescence des territoires. De même, est également soulignée l'incapacité des politiques publiques à susciter des partenariats durables et féconds.

Plus nuancés, certains cherchent à lier les politiques nationales de redistribution, toujours indispensables et pilotées par l'État, avec l'émergence d'initiatives locales seules susceptibles d'assurer la solidarité locale. Dans un tel schéma, les institutions politiques locales doivent finalement être au service du développement territorial. Comme le souligne P. Veltz,

> « dans une économie désormais fondée sur la qualité, la réactivité, l'innovation, seuls choix possibles pour la France et l'Europe, la compétitivité repose avant tout sur la pertinence des interfaces entre acteurs et sur des choix d'organisation permettant de tirer le meilleur parti des capacités d'initiatives et de créativité des sociétés locales. Les territoires fournissent désormais aux entreprises les ressources longues à construire et difficiles à imiter ou à improviser, sans lesquelles il n'y a pas de développement solide et durable. L'essentiel se joue désormais dans la qualité des organisations et la pertinence des institutions des sociétés locales[48] ».

Ces propos stimulants relativisent eux aussi la place de la politique et des institutions dans les enjeux territoriaux actuels. En plaçant le développement local au cœur de l'action territoriale, et en le situant du côté des entrepreneurs et de la société locale, éventuellement accompagnés par les institutions locales, ils contribuent pourtant à sacraliser de nouvelles formes d'actions collectives indépendantes.

46. GREFFE (X.), *Le développement local*, 2002, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
47. FLOQUET (C.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 15.
48. VELTZ (P.), *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 16.

Si le développement local constitue le nouveau Graal de l'aménagement, il faut lui donner toutes ses chances et favoriser la multiplicité des expériences, souvent à l'encontre des lourdeurs administratives quitte à passer, malgré tout, par un renforcement du pouvoir des collectivités.

> « L'hétérogénéité et la complexité des dynamiques territoriales appellent avec plus de force qu'hier une véritable différenciation de l'action publique. Une différenciation que des politiques nationales de développement, conduites par l'État, sont bien moins aptes à orchestrer que ne pourraient le faire des collectivités territoriales renforcées et assises sur des institutions mobilisatrices [49]. »

J. Levy résume parfaitement ce passage de la primauté de l'État à l'essor de la « société civile ». Rappelant que la société française est pour une large part une construction de l'État qui l'a façonnée en fonction d'objectifs stratégiques, il souligne le basculement opéré dans les années 60.

> « Après la seconde guerre mondiale et l'échec des guerres coloniales, avec la construction européenne, le caractère sacré de l'allégeance à l'État s'estompe, ce qui ne veut pas dire que cette relativisation implique une dévaluation radicale. Cette transformation participe plutôt d'un vaste mouvement de « désenchantement du monde » qui rend moins incommensurable l'acteur que chaque individu apprend à être et les groupes, organisations et institutions auxquels il appartient [50]. »

Ce mouvement a alors pour conséquence majeure d'inverser les rapports entre l'État et la société. D'État instituant, l'État devient une simple construction sociale, soumise aux doutes d'une société qui elle-même s'interroge.

> « Le politique devient alors une fonction du social, pour laquelle l'État offre un ensemble d'outils plus ou moins efficaces. Dans ce nouveau contexte l'organisation des pouvoirs territoriaux se trouve donc soumise à un nouvel examen, en fonction de ce qu'elle peut apporter [51]. »

Les instances locales se doivent donc d'être à l'écoute des territoires et de favoriser l'émergence de nouvelles formes de participation. Leurs raisons d'être ne seraient donc plus tant de gouverner que d'impulser une nouvelle dynamique à une société locale qui ne demande qu'à éclore.

Des territoires s'auto-instituant?

Il y a dans cette analyse une vision assez singulière de la politique locale qui doit désormais être mise au service de la société locale. « On attend d'elle qu'elle constitue une ressource pour le développement » nous dit J. Levy [52]. L'analyse consiste alors à renvoyer dos-à-dos les tenants d'un pouvoir central traditionnel et ceux qui voient dans l'empilement des nouveaux territoires d'action des sour-

49. VELTZ (P.), *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, op. cit*, p. 18.
50. LEVY (J.) « Un nouveau contrat stratégique », dans FLOGUET (C.), *Pour en finir avec la dé-centralisation, op. cit.*, p. 93.
51. LEVY (J.), *op. cit.*, p. 93.
52. *Ibid.*

ces d'incohérence puisque aucun pouvoir, au sens institutionnel du terme, ne saurait « emmurer » la vie sociale (le mot est de cet auteur). *In fine*, la question du pouvoir institutionnel ne se pose plus. Il s'agit -simplement? – de laisser s'exprimer les initiatives locales fondées sur l'utilisation d'un « capital spatial » que seule une société locale saurait faire fructifier. L'espace devient ainsi actif dans le développement territorial. Comme l'écrivent E. Marcelpoil et J. Perret,

> « l'idée d'un espace homogène, simple support des activités économiques, qui était le postulat pendant les trente glorieuses, est largement critiquée. Les districts industriels montrent que l'espace compte, que ses caractéristiques tant économiques que sociales, culturelles et historiques (les composantes territoriales) sont aussi, avec le marché, des facteurs de développement et de localisation des activités [53] ».

Les promoteurs du développement local arrivent pour la plupart à deux conclusions: celle d'une plus grande décentralisation, puisque la plupart d'entre eux estiment que les acteurs locaux doivent pouvoir s'appuyer sur des collectivités territoriales fortes susceptibles de les aider à porter un projet de territoire. Mais également celle du développement nécessaire des formes d'initiatives sociales indépendantes. Ce second point renvoie à une conception bien particulière des sociétés locales qui seraient susceptibles de s'auto-organiser pour la définition et le pilotage de projets territoriaux. Si la littérature a souvent montré des formes d'instrumentalisation des mobilisations territoriales, la faute en reviendrait aux élus locaux qui ont concentré le pouvoir en leurs seules mains. Cette dénonciation contient implicitement le présupposé que les acteurs territoriaux sauraient d'eux-mêmes se mobiliser en vue d'un projet ou d'une politique et que seules les procédures publiques bloquent l'émergence de nouveaux discours ou de nouvelles pratiques. « Faute de mécanismes de coordination efficients, les acteurs du territoire doivent susciter d'eux-mêmes les interactions requises [...] en tissant au coup par coup les partenariats nécessaires à la solution des problèmes qu'ils ont en commun » écrit finalement X. Greffe dans son ouvrage militant [54]. L'accent est ici mis sur les mécanismes d'apprentissage collectif et de partenariat élaborés de manière indépendante de toute forme d'action publique. Une partie de cette littérature, dans un basculement intellectuel complet, fonde l'action collective sur la reconnaissance de l'individu. « La personne constitue la force motrice du développement » peut alors écrire B. Vachon [55] et expliquer que l'encouragement des micro-initiatives contribue à inventer un nouveau modèle de développement liant qualité de l'environnement, développement économique et épanouissement personnel.

Ces développements, intellectuellement séduisants, sont sans doute éloignés de la réalité. Certains travaux, sur ce même thème, offrent des analyses plus

53. MARCELPOIL (E.) et PERRET (J.), « Le poids conceptuel des districts industriels dans la construction des territoires », dans GERBEAUX (F.) dir, *Utopie pour le territoire, cohérence ou complexité?*, 1999, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 19.
54. GREFFE (X.), *Le développement local, op. cit.*, p 32.
55. VACHON (B.), *Le développement local*, 1991, Paris, Gaëtan Morin, p. 74.

affinées. Un auteur comme J.-P. Jambes fait ainsi remarquer que cette nouvelle « idéologie » du développement local, certainement outrancière, est avant tout une réaction au développement économique général et à la « mondialisation[56] ». De même, l'action publique sclérosante dénoncée par certains travaux est encore celle de l'État central et des politiques d'assistance sous la forme de subventions et d'allocations. Il s'agissait alors de rejeter un système enfermant les individus dans la dépendance et de prôner leur responsabilisation. Vingt ans après la décentralisation, il s'agit là d'une vision singulièrement réductrice de l'action publique locale.

Dans un tel contexte intellectuel, les politiques d'aménagement vont s'attacher à rechercher les « véritables » entités locales, en France, au cours des années quatre-vingt-dix. Comme le fait remarquer A. Bourdin[57], « on a d'abord inventé le bassin d'emploi, puis le bassin de vie pour en venir au pays ». Selon l'auteur, cette progression s'explique aisément. La notion de bassin d'emploi est liée à la recherche des territoires pertinents pour l'action économique, qui était le souci de l'époque : il fallait donc réfléchir aux territoires correspondant au marché de l'emploi, à ceux dont on ne sort pas lorsqu'on change d'emploi. Mais rapidement on se rend compte que la mobilité n'est pas seulement professionnelle mais concerne aussi les loisirs, la culture et la consommation. D'où l'idée d'élargir cette notion de bassin d'emploi à celle de bassin de vie, qui va englober l'ensemble les pratiques quotidiennes. Dans un troisième temps, à ces données à la froideur toute statistique, va être surajoutée la notion de solidarité et d'appartenance, puisque pour faire du développement il faut s'appuyer, dans la vulgate développementaliste, sur les identités locales. Il en résultera l'émergence de la notion de pays qui réintroduit, avec les réserves que l'on sait, de l'épaisseur identitaire et patrimoniale aux territoires de vie, parfois à la surprise même de ceux qui les fréquentent. Pour reprendre une formule de F. Giraut et M. Vanier, le « tout territorial » est en définitive l'enfant naturel du développement local, au risque de noyer le débat sur l'aménagement du territoire sous de fausses évidences. « En jouant sur l'image simpliste d'un territoire national organisé comme une marqueterie de pays-bassins de vie, image délicieusement désuète, mais séduisante pour toute une population en mal de racines territoriales, le mythe dépolitise les choix institutionnels d'une recomposition territoriale[58]. »

La mise en avant des projets de territoires portés par des élus entreprenants relève aussi de ce nouveau mythe selon lequel les sociétés locales seraient finalement plus matures que l'État national empêtré dans une crise économique sévère. C'est ce que donnent à voir, dans un ouvrage collectif, P. Muller, A. Faure et F. Gerbeaux lorsqu'ils écrivent, d'une façon militante, que « le maire entrepreneur est en quelque sorte le fils rebelle des trente glorieuses : il aspire à reconstruire

56. JAMBES (J.-P.), *Territoires apprenant : esquisse pour le développement local au XXIe siècle*, 2001, Paris, l'Harmattan.

57. BOURDIN (A.), *La question locale*, 2000, Paris, PUF, p. 114 et s.

58. GIRAUT (F.) et VANIER (M.), « Plaidoyer pour la complexité territoriale », dans GERBEAUX (F.) dir, *Utopie pour le territoire, cohérence ou complexité ?*, 1999, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 149.

sur de nouvelles bases les règles du jeu de l'épanouissement individuel. Exit la croissance forte, les projets démesurés, les réformes de société, la défense des grandes causes. L'heure est à l'initiative individuelle, aux petits projets de qualité, au développement d'activités complémentaires, à la diversification des compétences[59] ». Les initiatives de développement participent ainsi d'un nouveau projet de société, fondé sur un retour vers une authenticité qui ferait tant défaut à la société moderne. Le développement local arrive donc à concilier trois valeurs phares du post-modernisme : savoir-vivre, savoir-faire et pouvoir d'initiative individuelle. Il ne pouvait que séduire, et servir de matrice au renouveau des politiques d'aménagement.

Que l'on ne s'y trompe pas, l'objectif de ces lignes n'est pas de nier les problèmes économiques et sociaux que connaissent certains territoires mais bien de montrer la naissance d'un nouveau paradigme d'action publique. Il ne s'agit pas non plus de délégitimer les forces locales, mais plutôt de souligner la complexité des phénomènes à l'œuvre, par-delà un discours consensualiste souvent un peu fade. Si les discours remettent volontiers en cause l'organisation traditionnelle des pouvoirs, du local à l'Europe, la réalité est infiniment plus nuancée. Un des objets de ce travail est d'analyser, en France, le paradoxe du développement territorial tel que présenté par J. Anderson il y a déjà 18 ans pour l'Angleterre : « Afin de rassembler les ressources nécessaires pour exercer une influence sur le gouvernement central, ainsi que de poursuivre des stratégies de développement autonomes, les groupes de la périphérie ont besoin du soutien actif du gouvernement[60]. »

L'excellence territoriale

Chez une partie des économistes également les territoires – et leurs acteurs – sont progressivement devenus une notion centrale. Comme l'explique B. Pecqueur,

> « La spatialité a trop longtemps été ignorée. La science économique a une longue tradition derrière elle, qui considère l'espace comme neutre et passif, où les différences spatiales proviennent soit des caractéristiques physiques ou climatiques, soit de phénomènes de domination élevés au statut de lois intangibles (impérialisme, exploitation des périphéries par le centre, cycle du produit). Les changements récents dans les hiérarchies spatiales viennent relativiser sinon infirmer cette vision statique et un peu mécanique du rôle joué par l'espace dans l'économie[61]. »

L'auteur démontre alors en quoi les politiques étatiques des années 60 et 70, qui consistaient à réduire les différences entre la France industrielle et la France rurale par la politique des délocalisations ne permettraient plus de répondre aux

59. MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, commerçants, élus locaux*, 1989, Paris, l'Harmattan, p. 145.

60. ANDERSON (J.), « When Market and Territory Collide : Thatcher and the Politics of Regional Decline », *West European Politics*, n° 13, 1990, p. 254.

61. PECQUEUR (B.), *Le développement local*, 2000, Paris, Syros, p. 18.

enjeux actuels. Car ces vingt dernières années sont marquées par des retournements spectaculaires de tendance, le développement de nouveaux pôles d'excellence et une multiplication des formes polarisées et spécialisées de développement. Face à l'hétérogénéité et à cette multiplicité des formes de développement, le territoire est devenu un facteur explicatif. B. Pecqueur écrit alors qu'« il semble donc que l'un des ressorts principaux de la constitution de pôles économiques performants tienne plutôt à la présence d'un potentiel humain élevé, c'est-à-dire l'existence d'une population dense, disponible, qualifiée et surtout capable de s'adapter aux changements techniques et aux contraintes croissantes du marché mondial. On pourrait alors parler d'une polarisation territoriale[62] ».

D'autres analyses économiques contribuent à expliquer ce retour vers le local. C'est par exemple le cas, sans chercher à être exhaustif, de la reconnaissance de la modernité de la petite entreprise face au déclin de la grande industrie, de la recherche de la flexibilité et de l'adaptabilité au plus près des marchés ou du retour du mythe de l'entrepreneur individuel novateur. L'ensemble de ces mutations a progressivement changé le regard des économistes qui se sont davantage tournés vers des logiques d'acteurs et l'analyse des initiatives individuelles. Le développement local est alors fondé sur la mise en synergie de ces différentes initiatives en vue de constituer un pôle d'excellence. Dans les travaux de B. Pecqueur, la mise en réseaux des entrepreneurs locaux passe essentiellement par des initiatives privées. L'accent est mis à la fois sur la construction d'une identité professionnelle partagée et sur la place centrale d'interconnaissances sociales plus larges et plus souples que les simples relations économiques.

Un autre auteur, P. Veltz, développe deux idées similaires[63]. Les nouvelles politiques de développement économique sont le contraire de l'ancienne répartition des ressources par l'État. Il s'agit aujourd'hui d'innover, c'est-à-dire de créer de nouvelles richesses et non plus de mieux les répartir. La deuxième idée est que les facteurs de développement d'un territoire reposent aujourd'hui davantage sur des constructions sociales que sur des modes de valorisation de ressources préexistantes (richesses naturelles, main-d'œuvre abondante). La géographie n'est plus autant déterminante qu'auparavant et les macro différences territoriales tendent à s'estomper. Les analyses doivent donc être plus fines, à l'échelle des bassins de vie, des zones d'influence urbaine ou des relations ville-campagne.

Mais il souligne également certains effets pervers de ces phénomènes[64]. Les territoires se ressemblent de plus en plus, mêmes entrées de villes, mêmes lotissements périurbains, mêmes grandes surfaces il devient sans doute moins aisé de trouver des axes de développement proprement indigènes. De même, les inégalités territoriales perdurent, ainsi que le « risque de décrochage des périphéries » même à très petite échelle[65]. Enfin, de nouveaux défis, tel l'articulation

62. PECQUEUR (B.), *Le développement local, op. cit.*, p. 26.
63. VELTZ (P.) *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, 2002, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube et *Mondialisation, ville et territoires*, 1996, Paris, PUF.
64. VELTZ (P.), *op. cit.*, p. 43 et s.
65. VELTZ (P.), *op. cit.*, p. 47.

urbain-rural, se font jour, même si « l'espace rural est désormais une composante de l'espace économique global français[66] ».

La fin de l'hégémonie des politiques nationales d'aménagement est à lier à la remise en cause fondamentale de l'organisation du pouvoir territorial. Par-delà les simples mécanismes de droit, ce sont les effets de ces bouleversements, tant en termes de multiplication des centres de décision que d'apprentissage de nouvelles façons de coopérer qu'il s'agit de souligner ici.

Les précédents développements ont montré que la prise en compte des spécificités territoriales n'est finalement pas un phénomène si récent. Il convient également de rappeler que les politiques territoriales sont un passage obligé depuis le transfert des compétences aux collectivités territoriales, et en particulier à des communes souvent de petite taille.

Mais le phénomène est plus profond qu'une simple adaptation aux nouvelles réalités institutionnelles. Selon l'approche culturaliste développée par A. Faure[67], le fait marquant des vingt dernières années est le passage d'une culture républicaine fondée sur un État central fort, modernisateur de la société et redistributeur des fruits de la croissance, à une approche fondée sur les spécificités territoriales[68]. À la fin d'un État rationnalisateur-répartiteur par le biais des politiques d'aménagement nationales correspond l'intégration de la double contrainte du développement local par les territoires et son corollaire, toutes les formes de concurrence territoriale.

Deux changements méritent d'être soulignés, qui lient l'organisation politico-administrative de la France et les demandes sociales dans une même perception des enjeux territoriaux.

- La territorialisation de l'administration, qui est déjà ancienne puisque amorcée dès le milieu de la décennie 70 dans les grandes villes. On assiste depuis cette date à une croissance continue des missions des collectivités locales qui se sont substituées à celles de l'État central des décennies antérieures. L'ensemble des réformes administratives depuis les lois de décentralisation n'a fait qu'accentuer le phénomène.
- Le changement de perception de l'unité sociale du fait de la crise économique et de la fragmentation croissante de la société. Les revendications corporatistes, plus englobantes, perdent du terrain face à celles davantage territorialisées. P. Muller fait remarquer à ce sujet qu'il « est frappant de constater que les grands problèmes que l'État semble aujourd'hui incapable de résoudre correspondent à des domaines non sectorisés[69] » à l'image de la politique de la ville, des enjeux du développement rural ou de la protection de l'environnement. Même les reven-

66. VELTZ (P.) *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation, op. cit.*, p. 48.
67. FAURE (A.), « La subsidiarité rampante des territoires en politiques », dans FAURE (A.) *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, 1997, Paris, l'Harmattan, p. 228.
68. Même si les travaux de L. DAVEZIES viennent nous rappeler la place toujours centrale des politiques de redistribution dans l'évolution des territoires. DAVEZIES (L.), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, 2008, Paris, Le Seuil, la République des idées.
69. MULLER (P.), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992, p. 232.

dications corporatistes traditionnelles (agriculture) se doublent aujourd'hui très souvent d'un volet territorial. Ainsi, les acteurs sociaux, tout comme les administrations ou les élus, ont eux aussi intégré cette idée d'un territoire plus prégnant. Une telle conception du monde renvoie *in fine* à une société dans laquelle les problèmes politiques à traiter sont de plus en plus particuliers et territorialisés.

Dans un tel mode de pensée, l'action territoriale est perçue comme d'autant plus légitime qu'elle s'appuie sur une idée de développement et de solidarité locale. Le reste du territoire national, dans une perspective un peu égoïste, peut attendre. Une action est d'abord jugée sur ses effets locaux. Le territoire est ici central, qui s'invite avec les publics ciblés jugeant l'action publique à partir de références territorialisée, bassin de vie, bassin d'emploi... Tout participe aujourd'hui à la mise en avant des territoire, sans que rien ne s'oppose « à l'hymne à la proximité et à l'entraide localisée que déclament dans une belle unanimité les élites politiques et syndicales pour pallier des solutions globales désormais introuvables[70] ».

Les décennies 80 et 90 ont aussi été celles du renforcement de la légitimité politique classique, fondée sur une logique de représentation et de médiation au sein du système local, par une légitimité relevant davantage d'une compétence mobilisatrice et gestionnaire. Face au silence de l'État et dans le moule de leurs nouvelles attributions, certains élus locaux se sont ainsi faits les hérauts de leurs territoires. Comme le souligne L. Davezies, ces changements ont profondément modifié la représentation des territoires et les conditions de leur développement. « en bref, la doctrine des politiques régionales des pays industriels bascule radicalement: visant hier l'égalité des territoires et la cohésion, elles semblent se concentrer désormais sur la mobilisation des territoires comme facteur de croissance[71] ». Il s'agit alors de donner une chance à chaque territoire, en favorisant leur mise en concurrence mais aussi en prévoyant des mécanismes de redistribution susceptibles de n'oublier personne, d'où ce sentiment tenace de saupoudrage.

70. FAURE (A.), « La subsidiarité rampante des territoires en politiques », dans FAURE (A.) *Territoires et subsidiarité. L'action publique locale à la lumière d'un principe controversé, op. cit.*, p. 232.
71. DAVEZIES (L.), *La république et ses territoires, op. cit.*, p. 51

2

Les grands niveaux de contractualisation territoriale

Il est encore trop tôt pour tirer des conclusions de l'application des Contrats de projets et des programmes opérationnels mis en œuvre pour 2007-2013. En revanche, l'analyse de la programmation précédente, à travers les deux exemples de l'Objectif 2 et du Contrat de plan État-région pour la période 2000-2006 permet d'éclairer les modes d'arbitrages entre la Commission, l'État français et les collectivités de rang supérieur.

Objectifs 2 et le CPER étaient deux grands outils de programmation des financements de l'action territoriale, par région, qui regroupaient la plupart des financements nationaux et communautaires. Outils surplombants, ils ont délimité les marges d'initiatives territoriales pour la période 2000-2006 en PACA. Trois clefs de lecture seront mobilisées pour ce commentaire: celle de la lisibilité des axes d'intervention, celle de leur pertinence au regard des enjeux et celle de leur complémentarité.

Les contrats de plan État-région, aujourd'hui Contrat de projets État-région, ont été créés par la loi du 29 juillet 1982. Ils ont été conçus comme un exercice d'articulation des volontés nationales avec celles des régions. Ils précisent les engagements réciproques de chaque partenaire dans des projets qui peuvent relever aussi bien du champ de compétence de l'État que de la région. L'association de ces deux grands financeurs publics a pour objectif principal d'assurer un effet de levier à partir d'investissements lourds[1].

Le DOCUP Objectif 2 obéit à une même logique de mise en cohérence programmatoire, pour six années, des lignes d'actions et de financements, mais dans le cadre du versement des fonds européens. À partir d'un diagnostic régional, il fixe des axes d'intervention prioritaires auxquels il affecte des financements communautaires en contrepartie de financements nationaux.

Le problème du chevauchement des CPER et des fonds européens est ancien. La DIACT milite depuis de nombreuses années pour renforcer la vision stratégique des DOCUP qui seraient ainsi mieux articulés avec les CPER. C'est ce qu'avait recherché la circulaire Voynet du 3 janvier 2000 en prévoyant une complémentarité forte entre les CPER et les DOCUP. Dans un petit rapport remis en 2003, l'Assemblée nationale[2] allait même plus loin. Après avoir souligné que les fonds européens servent avant tout à financer des projets modestes

1. Pour une présentation synthétique des CPER et de leurs évolutions: DATAR, *Les contrats de plan État-région*, la Documentation Française, Paris, 2002.
2. *Rapport d'information de l'Assemblée nationale sur les conséquences des politiques européennes sur l'aménagement du territoire*, mars 2003.

peu liés entre eux -70 % des dossiers portent sur des projets dont le montant est inférieur à 23 000 euros- elle préconisait de mieux les intégrer aux CPER. En particulier, l'Assemblée nationale suggérait que les DOCUP épousent les orientations budgétaires des collectivités locales inscrites dans le CPER. Pourtant, en 2000-2006 comme en 2007-2013, rien n'a encore été vraiment fait de ce point de vue.

Quelle répartition territoriale des fonds européens ?

Objectif 2 était centré sur la reconversion économique et sociale. Ses objectifs sont inscrits dans le règlement n° 260/1999 du Conseil de l'Union européenne portant dispositions générales sur les fonds structurels. La Commission a défini les principales orientations assignées aux fonds structurels dans le cadre des programmes européens pour les périodes 2000-2006 par une communication du 1er juillet 1999. Ce document lie trois axes fondamentaux que doivent suivre, dans leurs grandes lignes, les documents nationaux d'application.

Ces trois axes sont extrêmement larges puisque les projets éligibles doivent « poser les conditions de la croissance et de l'emploi : la compétitivité régionale et la stratégie européenne pour l'emploi » ; assurer « l'égalité des chances » et contribuer au « développement urbain et rural comme facteurs d'un développement équilibré du territoire ». Les DOCUP Objectif 2 devaient se fondre dans ce moule pour pouvoir être éligibles. Il en est bien ainsi du DOCUP PACA et de ses cinq axes qui reprennent les volontés européennes :

1 – soutenir les projets structurants pour renforcer le rayonnement de la zone ;
2 – favoriser un développement intégré des entreprises au service de l'emploi ;
3 – garantir la cohésion sociale et territoriale ;
4 – promouvoir un développement respectueux de l'environnement ;
5 – accompagner le développement rural régional.

Une rapide lecture des DOCUP des autres régions métropolitaines montrent que ces mêmes axes généraux, sous la pression communautaire, se retrouvent partout. En cela, ils ne peuvent constituer une politique d'aménagement qu'au niveau infra-régional. En prônant un même modèle de développement généraliste au sein du territoire national ils favorisent la compétition entre les régions plus qu'ils ne mettent en cohérence le territoire.

En PACA, la population éligible à l'Objectif 2 pour la période 2000-2006 était de 1 327 000 habitants. Si deux départements, les Alpes-de-Haute-Provence et les Hautes-Alpes, sont intégrés dans leur quasi-totalité, les autres départements ne sont concernés que pour partie. La zone éligible concerne donc des territoires extrêmement différenciés. Elle rassemble des zones de montagne, qui occupent 40 % du territoire, une zone littorale fortement urbanisée entre Marseille et Toulon, des zones de développement économique autour de l'Étang de Berre et des zones intérieures, des Alpes-de-Haute-Provence ou le Var, essentiellement reconnues pour leurs qualités environnementales.

Objectif 2 en Paca, quelle cohérence ?

Les documents de présentation du DOCUP Objectif 2 mettent en évidence la diversité des territoires éligibles[3]. Le document de synthèse du DOCUP résume même ainsi le territoire éligible : « un territoire hétérogène, rural et urbain, littoral et montagneux où coexistent concentration de population et zones en voie de désertification, quartiers et milieux dégradés et espaces de qualité remarquable[4] ». Objectif 2 rassemble donc des sous-ensembles de zones éligibles qui font face à des problèmes de développement extrêmement différents. Il concerne 62 % des communes du territoire et 31 % de la population régionale.

Pour les zones rurales du Sud du massif des Alpes, la fragmentation de cet espace, composé de micro régions « profondément marquées par l'histoire et la géographie[5] », est mise en avant, tout comme la diversité des dispositifs territoriaux : deux parcs nationaux, quatre parcs régionaux, deux conservatoires botaniques et deux réserves naturelles. Ces territoires sont caractérisés par leur enclavement géographique, un niveau de vie moins élevé que dans le reste de la région, une faible densité démographique et une prépondérance des activités liées à l'agriculture et au tourisme. Ces territoires ruraux font face à des problèmes parfois extrêmement différents selon leur éloignement géographique des centres urbains. Ils se subdivisent eux-mêmes en zones en déclin démographique et zones subissant de fortes pressions foncières.

Mais 73 % de la population éligible à l'Objectif 2 se situe dans la zone littorale, entre l'Étang de Berre et Toulon, dans laquelle se trouvent concentrées les activités industrielles et de services. La place de Marseille au sein de l'arc méditerranéen, à la fois capitale administrative et premier port de la Méditerranée, est largement mise en évidence. Avec les concentrations industrielles de l'Étang de Berre, ce sont près de 70 000 emplois qui contribuent à faire de cette zone l'un des premiers ensembles industriels du pays. Ces territoires, très fortement urbanisés, connaissent des problèmes liés au manque d'emploi et de qualité urbaine : quartiers et habitat dégradés, piètre qualité des espaces publics, transports en commun déficients. Ce sont également des territoires qui concentrent de forts taux de chômage.

Les arbitrages financiers

L'enveloppe globale était donnée : la région devait recevoir, sur six ans, 340 millions d'euros au titre de l'Objectif 2. À partir des critères de répartition posés par la Commission européenne et la DATAR, il a fallu faire des choix de territoires éligibles selon les axes. Dans un souci de n'oublier personne, il a été décidé d'être le plus équitable possible. Ainsi, les zones urbaines éligibles

3. Union européenne, région Provence-Alpes-Côte-d'Azur, *Document unique de programmation Objectif 2, 2000-2006*, France.
4. DOCUP PACA Objectif 2, 2000-2006, p. 4.
5. DOCUP PACA Objectif 2, 2000-2006, p. 5.

regroupent 366 833 habitants, soit 39,9 % de la population éligible, les zones industrielles 284 613 habitants, soit 31 % de la population éligible, et les zones rurales 266 517 habitants, soit un peu plus de 29 % de la population éligible. Chacun pouvait donc être servi.

À titre d'exemple, pour commenter de façon plus fine les logiques de ce découpage, dans les Alpes-de-Haute-Provence, la population éligible représente près de 90 % de la population du département, soit 116 954 habitants. La totalité du département est éligible à l'exclusion du centre-ville de Manosque et de certaines communes environnantes. L'exclusion de ces centres n'obéit à aucun critère d'aménagement. Il s'agit simplement d'une mesure permettant de diminuer artificiellement le nombre d'habitants éligibles à ces aides afin de mieux répondre aux exigences communautaires. Un même projet d'insertion sociale sera donc financièrement aidé si la structure qui le porte est implantée en périphérie de Manosque mais rejeté si elle est localisée dans son centre-ville.

Dans les Bouches-du-Rhône, la population éligible représente environ 27 % de la population départementale : 49 communes sont éligibles, souvent pour partie de leur territoire communal, à l'image de Marseille où seulement 13 % de la population communale est éligible, d'Aix-en-Provence où seul l'Europôle de l'Arbois est éligible, ou encore d'Arles.

Les territoires éligibles figurant sur ces cartes ne relèvent pas nécessairement d'une problématique commune. De ce point de vue, le cas du département de Var est intéressant à étudier. Bien que finalement peu concerné par l'Objectif 2, il rassemble différents cas de figures : des zones telles que la Seyne-sur-Mer ou Toulon, qui doivent faire face à des problématiques de reconversion, industrielle ou militaire, des quartiers urbains en difficulté dans l'agglomération toulonnaise, des zones rurales en déclin dans le Haut-Var et des zones agricoles en reconversion à l'ouest du département. La définition des zonages éligibles obéit à une logique de saupoudrage en l'absence de choix clairs.

C'est à partir de ces cartes, et d'une enveloppe prédéfinie, que s'articulent les négociations État-région-Commission européenne sur le contenu des actions. Les priorités du DOCUP régional, dans le cadre de l'Objectif 2 s'ordonnent autour de cinq axes pour la période 2000-2006. Axes définis durant la période de programmation précédente, entre 1994 et 1999, et reconduits.

- Axe 1 : soutenir les projets structurants pour renforcer le rayonnement de la zone. Il s'agit par là de privilégier la réalisation de grands projets destinés à développer la position économique de la région.
- Axe 2 : favoriser le développement des entreprises et de l'emploi. Il s'agit essentiellement de politiques d'accompagnement aux PME-PMI : aménagement de zones d'activités, prêts, politiques de promotion
- Axe 3 : garantir la cohésion sociale et territoriale. Comme le souligne la plaquette de présentation de l'Objectif 2 en PACA, il s'agit « au regard de l'hétérogénéité du territoire éligible à l'Objectif 2 et des nombreux facteurs d'exclusion économique et sociale, d'aborder ici de manière spécifique les problèmes des quartiers urbains en crise, des territoires ruraux en difficulté et des zones de montagne isolées[6] ».
- Axe 4 : promouvoir un développement respectueux de l'environnement. On retrouve dans cet axe des aides au retraitement des déchets, de l'eau ou pour l'utilisation rationnelle de l'énergie.
- Axe 5 : accompagner le développement rural régional par le financement d'actions visant à maintenir l'emploi et l'attractivité des territoires ruraux.

Ces axes, extrêmement généraux, s'opposent autant qu'ils se complètent. Leur contenu, qui a fait l'objet d'une présentation synthétique avant la répartition des enveloppes, a ainsi entraîné une concurrence entre les territoires à partir d'une enveloppe fixe. La conclusion de la présentation des grands axes régionaux dans le DOCUP[7] est intéressante en ce qu'elle ne définit aucun choix. En voici des extraits choisis :

> « ce formidable territoire de passage doit savoir valoriser ses atouts pour construire son unité et se doter d'une image qui ne soit pas celle que lui donne les autres, volontiers caricaturale. Il appartient à la région de savoir valoriser les grandes capacités d'imagination et d'adaptation de sa population pour construire son propre modèle de développement. Son cadre de vie, son agriculture, ses espaces libres, ses potentialités en matière d'activités de services, ses engagements dans de nouvelles technologies, ses possibilités en termes de tourisme sont des valeurs sûres en cette fin de siècle. Le sont également les solidarités naturelles et familiales, le sens des initiatives, le désir d'entreprendre, l'adaptabilité des hommes, la fierté d'appartenance à une communauté ».

Dans cette grande ambition pour le territoire, qui s'essaie à une synthèse bricolée, chacun pourra trouver son compte.

Des financements pour tous

L'analyse de ces axes et de leurs mesures permet de visualiser l'intérêt de la démarche pour les différents territoires : pour peu que l'on sache bien les présenter, tous les projets sont finalement éligibles. La présentation synthétique du contenu des cinq axes montre bien cette volonté de fractionner le territoire afin de n'oublier personne :

6. Région PACA, *Objectif 2, des crédits européens pour le développement régional*, octobre 2003, p. 7.
7. *DOCUP Objectif 2*, PACA, 2000-2006, p. 115.

Axe 1.	***Soutenir les projets structurants pour renforcer le rayonnement de la zone***
Mesure 1.1	**Renforcer la position euroméditerranéenne de la région** Rayonnement culturel et scientifique, musées, Offre de formation supérieure liée à l'activité économique, Réhabilitation et redynamisation urbaines
Mesure 1.2	Développer la fonction logistique de la zone Infrastructures portuaires et aéroportuaires, Plates-formes logistiques et multimodales
Mesure 1.3	**Consolider les filières stratégiques**
Mesure 1.4	**Renforcer les pôles d'excellence universitaire** Enseignement supérieur, Recherche valorisable et transfert de technologies, Création d'entreprises innovantes, Soutien à l'appareil de formation professionnelle
Mesure 1.5	**Appuyer les projets stratégiques de recherche** Appui aux projets stratégiques, Accompagner les efforts d'innovation et de développement
Axe 2.	***Favoriser le développement des entreprises au service de l'emploi***
Mesure 2.1	**Accueil des entreprises** Zones d'activités, Pépinières d'entreprises et ateliers relais, Friches et délaissés
Mesure 2.2	**Accroître la compétitivité des entreprises** Soutien aux PME, Ingénierie financière
Mesure 2.3	**Soutien à l'innovation (Anvar)**
Mesure 2.4	**Ressources humaines** Soutien au développement des RH dans les PME, Aide à la création, à l'installation et à la reprise d'entreprises
Axe 3.	***Garantir la cohésion sociale territoriale***
Mesure 3.1	**Politiques et requalification urbaines** Aménagements urbains, Gestion urbaine de proximité, Régénération du bâti, Économie, Citoyenneté et égalité des chances, Accompagnement culturel de la politique de la ville
Mesure 3.2	**Développement du massif des Alpes du Sud** Soutien des démarches de territoire, Modernisation des stations de tourisme de montagne, Accès aux pôles touristiques et aux cols, Commerce et artisanat, Volet interrégional « massif des Alpes »
Mesure 3.3	**Valorisation et développement du potentiel touristique** Équipements de loisirs, Hébergement, Promotion, communication, commercialisation
Mesure 3.4	**Valorisation du patrimoine culturel et services culturels aux populations** Restauration et mise en valeur du patrimoine architectural, Soutien à la lecture publique, Équipements des lieux culturels, Animation culturelle en milieu rural
Mesure 3.5	**Développement socio-économique et politiques locales**
Axe 4.	***Promouvoir un développement respectueux de l'environnement***
Mesure 4.1	**Environnement industriel et urbain** Traitement des déchets, Énergie, Qualité de l'air et transports
Mesure 4.2	**Gestion durable de l'environnement** Gestion des espaces, Politique de l'eau, Risques
Axe 5.	***Accompagner le développement rural régional***
Mesure 5.1	**Appui à l'économie agricole rurale** Investissements des entreprises agro-alimentaires, Remembrement, Infrastructures liées à l'agriculture
Mesure 5.2	**Rénovation des villages et valorisation du patrimoine rural**
Mesure 5.3	**Mise en valeur de la production agricole et rurale** Valorisation des produits agricoles de qualité, Diversification et compléments de revenus
Mesure 5.4	**Développement des services aux populations rurales, aide à la gestion** Services essentiels pour la population et l'économie
Mesure 5.5	**Protection et valorisation de l'environnement** Mise en valeur et gestion des espaces naturels, Gestion des ressources en eau pour l'agriculture, Reconstitution du potentiel de production, Amélioration des terres
Axe 6.	***Assistance technique***
Mesure 6.1	**Assistance technique volet FEDER** Évaluation, communications, études, Mise en œuvre du programme
Mesure 6.2	**Assistance technique volet FSE** Évaluation, communication, études ; Mise en œuvre du programme

Source : DOCUP Objectif 2, région PACA, 2000-2006

Dans l'axe 1, l'idée est de co-financer quelques grands équipements remarquables afin de renforcer la position économique et sociale de la région (pour 618 389 000 euros[8]). Les thèmes de cet axe renvoient explicitement à des grands projets métropolitains que seules les grandes villes sont susceptibles de porter. À ce titre, l'établissement public d'aménagement Euroméditerranée à Marseille fait l'objet d'un développement spécifique dans la modification du DOCUP de mars 2003 par le Comité de suivi. Le diagnostic précise que « le déficit de rayonnement de la région est d'abord celui de sa métropole régionale. Troisième ensemble urbain français, l'aire métropolitaine marseillaise n'occupe pas le rang légitime qui devrait être le sien [...] l'opération d'intérêt national Euroméditerranée vise à inverser ce mouvement tout en procédant à une requalification du tissu urbain[9] ».

L'axe 2 (258 450 000 euros) concerne le développement des entreprises sur les territoires éligibles (zones d'activités, pépinières, ateliers relais ; soutien à l'innovation, au TIC). Il est précisé dans le DOCUP que « les projets soutenus devront dans la mesure du possible s'inscrire dans une démarche intercommunale, s'appuyer sur un diagnostic économique de la zone et des activités potentielles qui s'établiraient en liaison avec le tissu déjà en place, établi par un bureau d'études reconnu[10] ». Rien de trop contraignant, donc.

L'axe 3 (216 330 890 euros) cherche à garantir la cohésion sociale et territoriale de la région par des politiques de requalification urbaine, de développement des massifs des Alpes du Sud (pour un quart des crédits), la valorisation du développement touristique et du patrimoine culturel. L'objectif est ambitieux, comme le souligne le DOCUP : « l'hétérogénéité du territoire Objectif 2, de

8. Il s'agit des montants globaux tels que prévus par le Docap, réunissant à la fois les différents fonds européens, les financements nationaux (État et collectivités) et les fonds privés attendus. Source : région PACA, dernière mise à jour, mars 2003.
9. *DOCUP Objectif 2*, PACA, 2000-2006, p. 123.
10. *DOCUP Objectif 2*, PACA, 2000-2006, p. 23.

même que les nombreux facteurs d'exclusion auxquels il est confronté, ont été soulignés. Il est de la responsabilité des pouvoirs publics de lutter contre les risques d'éclatement du territoire en conduisant une politique de cohésion sociale et territoriale[11] ». Mais, à partir de ce diagnostic, on va au contraire raisonner sur des lieux particuliers (certaines villes, certains territoires ruraux) sans forcément les relier à l'ensemble du territoire régional. Le dispositif de cohésion sociale et territoriale découpe davantage le territoire qu'il ne le recoud. En particulier, on ne voit rien sur un des enjeux actuels de la région, notamment l'organisation du lien rural urbain et la gestion de la périurbanisation. À titre d'exemple, la mesure 3.2, développement du massif des Alpes du Sud, appelle quelques commentaires. Il s'agit de permettre aux zones rurales de consolider et de diversifier leurs activités. Le document précise que le massif correspond à une « entité géographique, économique et sociale [...] qui nécessite la mise en œuvre de politiques spécifiques de développement, d'aménagement et de protection ». Les points faibles sont pointés : « dynamique intercommunale insuffisante, sous-occupation et occupation déséquilibrée du territoire, déprise agricole, rendements forestiers limités, risques naturels importants (crues, avalanche), accessibilité[12] ». Pourtant, le tableau précédent montre que les priorités d'action demeurent extrêmement vagues. Il est en particulier prévu une mesure de soutien aux démarches territoriales. Le DOCUP rappelle que le CPER 2000-2006 prévoit qu'une partie des financements conjoints de l'État et de la région peut être affectée à des projets de territoires. Le document se livre donc à un essai d'articulation de ses propres logiques d'action et de financement avec celles du CPER qui prévoit deux types de projets de territoires, ce que nous analyserons bientôt :

- les territoires de projets, à savoir les pays, les parcs naturels nationaux et régionaux, les pactes territoriaux pour l'emploi ;
- les territoires des contrats montagne auxquels est affectée une enveloppe spécifique de 37 millions d'euros pour une période transitoire de trois ans, entre 2000 et 2003. Passée cette date, les territoires de montagne devront se doter d'une structure de projet et réintégrer le régime normal des territoires de projets. Il faut remarquer qu'au titre des aides montagne une grande partie des financements est allée à la modernisation et à l'adaptation des stations de sports d'hiver. Le DOCUP prévoit que ses interventions « se limiteront à la rénovation du patrimoine bâti existant, à la réfection ou à la reconstruction des remontées mécaniques actuellement en service, à l'aménagement du domaine skiable sans extension. Toute création ex nihilo est exclue ». Peu contraignant, le texte croit toutefois utile de préciser que « les réglementations françaises (loi montagne et procédure UTN, études d'impact, enquêtes publiques) permettront de respecter ces orientations[13] ». Pourtant, les fonds européens n'ont finalement participé que de façon très marginale aux projets de territoires soutenus par la région, qui relevaient d'autres logiques.

11. *DOCUP Objectif 2*, PACA, 2000-2006, p. 34.
12. *Idem*, p. 35.
13. *Idem*, p. 38.

L'axe 4 réunit 59 874 348 euros afin de promouvoir un développement respectueux de l'environnement. 80 % de cette somme sont distribués, via l'ADEME, pour la gestion de l'environnement industriel et urbain (retraitement des déchets, qualité de l'air). Seuls 10 millions d'euros concernent la mise en valeur des espaces naturels proprement dits et les politiques de prévention des risques.

L'axe 5 concerne les actions de développement rural, pour 89 millions d'euros. La majeure partie de cette somme va au soutien de l'activité agricole : appui à l'investissement, au remembrement, à la gestion de l'eau, amélioration des terres 10 millions d'euros sont affectés à la rénovation des villages et la valorisation du patrimoine. Une somme relativement identique concerne le développement des services à la population rurale.

Enfin, il faut mentionner un intéressant axe 6 intitulé « assistance technique » qui vise à planifier des financements en vue de mener des missions d'évaluation, d'animation et de communication auprès du public et des différents porteurs de projets ciblés.

Au titre de l'Objectif 2, la région devait toucher de l'Union, FEDER et FSE confondus, 339 914 718 euros, abondés pour 549 490 371 euros par l'État et des collectivités et par 448 699 000 par des fonds privés. Évidemment, cette programmation a évolué au fur et à mesure des besoins. En six ans, comme le montrent les différents arbitrages rendus, il a fallu trancher dans la plupart des lignes d'action ou répartir différemment les sommes affectées du fait de la diminution des fonds alloués par l'État, décidée de façon unilatérale. Certains volets, comme celui du développement rural, ont vu leur dotation baisser de façon sensible. Si les montants financiers doivent être rigoureusement inscrits dans le DOCUP pour une période de six années, par ligne d'action et par origine, dans les faits cela n'empêche bien évidemment pas l'instabilité des enveloppes.

Bien que le DOCUP se défende explicitement d'affecter des dépenses par territoire, il est facile d'établir, au vu des axes d'intervention choisis et de leur montant, que les dépenses sont concentrées dans la partie littorale de la zone éligible, c'est-à-dire celle qui est la plus largement peuplée. Une telle répartition *per capita* des fonds structurels obéit à une logique de répartition égalitaire éloignée d'une vision planificatrice. Le DOCUP est un document qui essaie de balayer à la fois les grandes thématiques (emplois, égalité des chances, répartition de la population) et les aspects propres à certains territoires (montagne, projet Euroméditerranée à Marseille, rives de l'Étang de Berre) avec le souci de n'oublier personne. À mille lieux d'une analyse fine, vouloir faire rentrer l'ensemble des problèmes d'un vaste territoire dans des critères administratifs aboutit à une vision manichéenne. « L'analyse des caractéristiques économiques, sociales et environnementales de la zone Objectif 2 révèle d'une part un secteur fortement urbanisé dans un environnement industriel lourd, en restructuration qui pose de graves problèmes d'environnement et d'autre part un secteur rural fragile où le

maintien des populations est un objectif primordial[14]. » Un rapport d'évaluation à mi-parcours du programme Objectif 2 rendu au SGAR en novembre 2003 démontre bien que les critères d'éligibilité des zones rurales étaient trop grossiers[15]. Il souligne des évolutions de population contrastées selon les départements. En particulier, les départements « ruraux » des Alpes-de-Haute-Provence et des Hautes-Alpes connaissent des évolutions de population significatives (respectivement 6,63 % et 7,17 %, contre 4,34 % dans les Bouches-du-Rhône par exemple)[16]. Le rapport révèle ainsi que la région connaît une importante croissance de sa population active dans une partie des zones d'emploi concernées par l'Objectif 2 dans lesquelles se conjuguent les effets de génération et les effets d'attractivité. En revanche, d'autres parties du territoire, souvent les plus reculées, n'ont su bénéficier d'une telle évolution. Mais les critères d'attribution, trop larges, ne permettaient pas de cibler aussi finement les actions prioritaires.

La programmation 2007-2013

La même éclatement des lignes de financement se retrouve aujourd'hui dans les programmes communautaires pour la période 2007-2013, avec une superposition des dispositifs et des procédures. Comme durant la période précédente les Fonds structurels européens viennent abonder les actions inscrites dans trois objectifs Convergence, Compétitivité et Coopération.

Comme précédemment, en France, les ventilations financières se font à travers des Programmes Opérationnels déclinés à la fois par fonds structurels et par région. À partir des règles de financement fixées par le Conseil européen des 15 et 16 décembre 2006 à Bruxelles la région PACA a reçu 300 millions d'Euros au titre du PO FEDER, 285 millions pour le PO FSE et 237 millions pour le PO FEADER.

Néanmoins, dans la réalité, les lignes d'intervention d'un Fonds peuvent obéir à plusieurs programmes. Pour la région PACA, et pour le seul FEDER, s'additionnent aujourd'hui un certain nombre de Programme Opérationnels selon des actions thématiques. C'est ainsi que les seuls fonds du FEDER ne sont pas ventilés en un PO unique mais éclatés entre plusieurs lignes et actions spécifiques qui font l'objet d'autant de PO. En remplissant un dossier de subvention au titre du FEDER PACA une collectivité devra se demander si son action s'inscrit dans le PO PACA général, dans le PO interrégional massif des Alpes, le PO interrégional Plan Rhône, dans des axes financiers favorisant la coopération comme le PO Alcotra pour la coopération France-Italie, le PO Espace Med qui concerne le monde méditerranéen, le PO Espaces Alpins, le PO Interreg 4C (coopération interrégionale avec le monde entier), le PO Instrument Européen de voisinage et de partenariat (IEVP) qui prend des pays lointains autres que ceux d'Interreg. Préfectures, collectivités et entreprises tentent leur chance en jouant d'un programme à l'autre, souvent de façon un peu aléatoire.

14. *DOCUP Objectif 2*, PACA, 2000-2006, p. 75.
15. Cabinet ACT Consultant, *Objectif 2, évaluation a mi parcours*, p. 141.
16. Cabinet ACT Consultant, *Objectif 2, évaluation a mi parcours*, p. 14.

À cette multiplicité des fonds s'ajoute celle des procédures puisque chaque programme obéit à ses logiques de programmation propre. Le PO FEDER PACA général est à cet égard éclairant. Il contient, pour la période 207-2013, 6 axes généraux.

Axe 1 : Promouvoir l'innovation et l'économie de la connaissance
Axe 2 : Développer les entreprises et la société de l'information pour améliorer la compétitivité régionale
Axe 3 : Gestion durable des ressources et prévention des risques
Axe 4 : Nouvelles approches urbaines et rurales pour l'innovation, l'emploi e la solidarité territoriale et l'accessibilité
Axe 5 : Développer les modes de transport alternatifs à la route pour les particuliers et les activités économiques.
Axe 6 : Assistance technique

Néanmoins, dans le document, aucun montant financier n'est associé aux actions type inscrites dans ces 6 axes. Ceux-ci se trouvent dans un autre document, le Document de mise en œuvre, qui en PACA début 2009, soit deux ans après le début de la période de programmation, est toujours un document provisoire non communiqué faute d'arbitrage politique au sein de la préfecture de région. Les montants inscrits sont de toute façon globaux, sans présentation de projets précis, laissant la porte ouverte à toutes les négociations. Si les lignes d'action concrètes font l'objet d'un flou certain, il n'en va pas de même de l'aspect procédural, longuement commenté dans le document. Alors que le programme d'action proprement dit occupe 127 pages, 166 pages sont consacrées au système de gestion, aux modalités de contrôle et à la description des procédures à suivre.

Les autres fonds, FEADER[17] et FSE[18], obéissent à des logiques similaires. Dans aucun de leurs PO il n'y a de schéma d'instruction clair et précis pour les porteurs de projet, uniquement des conventions types à remplir avant qu'elles ne partent à l'instruction au sein des services préfectoraux. Concernant le FEADER, un document national, le Programme de Développement Rural Hexagonal (PDRH) définit un « socle national » avec quelques lignes directement gérées par Paris et des déclinaisons régionales, les DRDR (Document régional de développement rural). Le DRDR Paca vient donc piocher dans les mesures types du PDRH national pour le décliner en 4 axes : un axe très agricole, un axe plutôt environnement (dont les aides à la mise en œuvre du réseau Natura 2000 et les mesures agri-environnementales), un axe 3 diversification de l'économie rurale et

17. Fonds européen agricole et de développement rural.
18. Fonds social européen.

axe 4 Leader (toute l'enveloppe de cet axe 4 est déléguée aux territoires). À l'image des autres fonds, la maquette financière du PO FEADER pour la région PACA donne l'impression d'un très grand nombre de mesures saupoudrées.

Le CPER, entre logiques ministérielles et territoires

Tout comme dans l'application de l'Objectif 2 ou des objectifs Compétitivité et Coopération la liberté des collectivités locales, et en premier lieu de la région, est fortement bridée dans le cadre de la signature du CPER. Seule la création d'un second volet, le volet territorial, a permis à la région PACA d'amorcer une politique originale de maillage du territoire, qui en retour pose un certain nombre de questions.

Un exercice imposé

Les limites de la négociation dans les CPER sont connues. Les travaux d'Y. Portal sur la mise en œuvre des contrats de plan en font un bilan limpide[19]. L'auteur indique que « les contrats de plan sont passés d'une ambition stratégique à une simple programmation des actions des partenaires » et que, parallèlement, « la simple observation des contrats de plan signés permet de diagnostiquer qu'ils sont largement consacrés, en termes de programmation des actions, aux priorités de l'État[20] ». Les équipements financés sont bien souvent des investissements relevant des compétences de l'État (grandes infrastructures ou universités), constituant par là même un simple transfert de charges vers les collectivités. Ce constat est relativement ancien. Le rapport de la Cour de comptes de 1998 soulignait déjà que les contrats de plan ont été « utilisés par l'État comme un moyen de faire contribuer financièrement les collectivités territoriales à ses propres projets[21] ».

Une grande majorité des études réalisées sur ce sujet souligne le rôle central de l'État dans l'élaboration des CPER. Tant les objectifs généraux que la méthode sont prédéfinis par l'État. Concrètement, il revient au préfet de négocier, à l'aide de ses services, avec les collectivités à partir des grands objectifs définis lors des CIAT. La troisième génération des CPER a souvent été critiquée par les collectivités du fait de la technique des « noyaux durs » (CIAT du 13 juillet 1993) imposés par le Gouvernement, qui fixaient un certain nombre de projets prioritaires et les financements maximums auxquels l'État pouvait consentir sur ces projets. Les régions n'ont alors eu d'autre choix, pour bénéficier globalement de la manne étatique, que d'apporter un complément financier à des projets dont la définition leur échappait en grande partie. Une telle rigidité s'est traduite, dans les faits, par des prises de positions parfois virulentes des régions dont certaines, comme le

19. PORTAL (E.), *La planification stratégique dans les collectivités locales françaises*, Paris, 2002, LGDJ et *La programmation des équipements publics locaux*, Paris, 2003, LGDJ.
20. PORTAL (E.), « Contrats et territoires : entre droit et logiques d'acteurs », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003, p. 20-21.
21. Cours des Comptes, *Rapport au Président de la République*, 1998, p. 78.

Limousin, n'ont pas hésité à rompre toute négociation avec leur préfecture, du moins pour un temps. Réaliste quant aux errements passés, le nouveau contrat de projet PACA 2007-2013 prévoit dans son préambule même la possibilité pour chacun des partenaires de ne pas tenir ses engagements en précisant que « l'exécution des engagements financiers de l'État et de la région reste subordonnée à l'ouverture de ressources financières suffisantes par la loi de finance et par le budget régional ».

La quatrième génération des contrats État-région laisse penser que cet état d'esprit des « noyaux durs » imposés n'a pas totalement disparu. En PACA, les négociations entre la région et l'État ont été enserrées entre, d'une part, le financement de projets plus anciens qu'il convenait de mener à terme – la rocade L2 de Marseille, le tunnel autoroutier de Toulon – et la volonté de l'État de voir cette région rattraper son retard en termes de transports collectifs (train essentiellement). Sur ce dernier point, l'État proposait à la région un quart des crédits en matière de financement d'infrastructures ferroviaires prévus pour l'ensemble du territoire, répondant ainsi à une logique d'équipement qui, localement, répondait davantage aux attentes de ses services extérieurs que de celles des élus des grandes villes.

Plus globalement, la disparition des « noyaux durs » des contrats État-régions précédents n'a pas privé le gouvernement de sa marge d'initiative face aux collectivités. Le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) convoqué en Arles le 23 juillet 1999 avait permis aux préfets régionaux de connaître l'enveloppe budgétaire dont bénéficierait leur région, mais également les instructions générales et les orientations propres à chaque région « proposée » par le gouvernement par l'intermédiaire de la DATAR.

Les problèmes de calendrier ont en outre contribué à rendre illusoire l'aboutissement d'une réflexion collective. La loi du 25 juin 1999, qui prescrivait l'élaboration des schémas de services collectifs devant doter tant les services de l'État que les régions d'une vision territoriale stratégique, a été votée moins de dix mois avant la signature des premiers contrats de plan, au premier semestre 2000. Dans ces conditions, l'adoption de ces schémas par l'État, deux ans après la signature des contrats de plan, par voie réglementaire, a semblé bien tardive. La signature des contrats a donc été faite avant la mise en œuvre d'une vraie réflexion stratégique, tant du côté de l'État que de la région. Comme le DOCUP, le CPER doit avant tout être lu comme un exercice imposé relativement formel, bien éloigné d'une réflexion collective s'appuyant sur une analyse territoriale fine.

L'analyse des procédures et des délais lors de l'élaboration des CPER 2007-2013 démontre une fois encore le poids très fort de l'État, comme en témoigne le résumé de la procédure établi par la DIACT. La préparation de la génération 2007-2013 a débuté par une année de large concertation sur l'avenir des contrats, au cours de laquelle la DIACT a recueilli les différents avis formulés par un certain nombre d'instances. Afin de préparer les décisions gouvernementales,

un inspecteur général des finances et un inspecteur général de l'administration ont élaboré une synthèse des contributions qui a été remise en mars 2005 au Premier ministre.

Le CIACT du 6 mars 2006 a ensuite confié à la DIACT le soin de fournir aux préfets de région un document de cadrage général sur la stratégie de l'État. En complément de la circulaire du Premier ministre du 6 mars relative à la préparation des CPER et à l'élaboration de la stratégie de l'État, la DIACT a préparé trois circulaires aux préfets de région. Les préfets de région ont, pour leur part, réalisé un diagnostic territorial afin d'identifier les enjeux et les grands projets susceptibles d'être contractualisés. Plusieurs cycles de réunions interservices se sont déroulés à la DIACT avec les SGAR et les préfets, pour analyser ces stratégies au regard des orientations prises en CIACT. La DIACT a ensuite assuré la coordination de la préparation des mandats de négociation en liaison avec les ministères concernés. Ils ont été remis aux préfets de région le 18 juillet 2006. C'est enfin elle qui a suivi, dans chaque région, la négociation finale des contrats.

La multiplication des contrats

Voici, tiré de la DIACT, le tableau (ci-contre) synthétique des différents contrats signés par l'État sur ses territoires pour la période 2007-2013. Dans la réalité, 3 types de CPER peuvent exister et se chevaucher sur un même territoire: les CPER par région, les CPER par massifs et les CPER par fleuves.

La très faible part des autres collectivités dans les CPER État-région, en particulier les départements et les grandes villes, souligne les limites de l'exercice de la planification des grands équipements en France. Issus d'arbitrages de cabinet, souvent faits dans l'urgence, les CPER peinent à englober dans leur programmation la participation d'autres partenaires. Peu de collectivités locales, qui seront pourtant les principales consommatrices des crédits, sont effectivement consultées en amont sur leurs projets. Exercice surplombant, le CPER s'essaie à programmer suffisamment de lignes différentes pour que les collectivités puissent y inscrire leur projet, sans réflexion plus approfondie selon des territoires.

Pour le CPER 2007 l'organisation du pilotage du contrat est sensiblement similaire à ce qui fut mis en place durant la période précédente. Les grandes décisions sont prises par un Comité stratégique et de suivi coprésidé par le préfet et le président du conseil régional. L'analyse des dossiers est, elle, confiée à un secrétariat technique paritaire services de l'État/région à avis consultatif puis à des Comités de programmation thématiques. Le document précise que

> « ces instances de pilotage veilleront à l'amélioration de l'information en interne, grâce à la création d'un lieu de capitalisation de l'information, la rédaction des Comptes rendus des comités de programmation afin d'assurer le suivi des décisions prises et l'établissement d'un guide des procédures visant à préciser le fonctionnement du CPER. Elles renforceront l'information en externe, au niveau de la sélection des dossiers (critères de sélection, procédures, délais) de manière à responsabiliser les bénéficiaires, au niveau des réalisations afin de valoriser les

En K Euros	État	Régions	Autres collectivités	Total
Alsace	341524	257673	271103	870300
Aquitaine	574672	610750		1185422
Auvergne	282727	188485		471212
Bourgogne	277088	350843		627931
Bretagne	594313	479647		1073960
Centre	359844	385472		745316
Champagne Ardenne	231608	231609		463217
Corse	132000	129340		261340
Franche-Comté	217523	166102	120448	504073
Ile-de-France	2041136	3425083		5466219
Languedoc-Roussillon	495827	814320		1310192
Limousin	234292	154546		388838
Lorraine	527849	528900		1056749
Midi-Pyrénées	522929	598000		1120929
Nord-Pas-de-Calais	747626	1797911		2545537
Basse-Normandie	267472	267472		534944
Haute-Normandie	431456	441780	339076	1212312
Pays de la Loire	489504	509411		998915
Picardie	322278	324550		646828
Poitou Charentes	377563	282341		659904
Paca	840462	826102		1666564
Rhône-Alpes	920067	1475810		2395877
Guadeloupe	160497	115411	47790	332698
Guyane	134855	28230	6150	169235
Martinique	141570	167515	131061	440146
Réunion	257563	162114	112203	531880
Total CPER Régionaux	***11933290***	***14719417***	***1027831***	***27680538***
CIM Alpes	61730	67560		129290
CIM Jura	16200	19510	32970	68680
CIM Massif Central	61200	61200		122400
CIM Pyrénées	41870	41970		83840
CIM Vosges	20000	21495	29083	70578
Total CPIER massifs	***201000***	***211735***	***62053***	***474788***
Plan Loire	129135	111355	21300	261790
Plan Meuse	21800	17450	8700	47850
Plan Rhône	214410	200440		414850
Plan Seine	71600	49843		121443
Plan Garonne-Vallée du Lot	169800			169800
Total CPIER Fleuves	***606745***	***379088***	***30000***	***1015833***
Total général	12741035	15310240	1119884	29171159

Source: Diact, 2007

opérations, notamment celles intégrant les critères transversaux (recueil des bonnes pratiques), et de façon générale pour développer l'information sur la stratégie partenariale du CPER ».

Cet éclatement des lignes d'action était soulevé à l'échelon national par l'évaluation de l'ensemble des CPER de la période 2000-2006 rendue par le cabinet Ersnt & Young secteur public en 2007 à la Diact. Le rapport démontre que,

> « la logique d'intervention de la quatrième génération des contrats de plan se caractérise par des champs d'intervention nombreux et éclatés dans l'objectif de renforcement du développement socio-économique des territoires. Les quatre principaux axes d'intervention regroupent plus de 15 politiques sectorielles et opérationnellement 20 ministères et plus de 200 lignes de crédits[22] ».

Le rapport montre cet éclatement des lignes de financement même si près de la moitié d'entre elles, toujours à l'échelon national, concernent les équipements de transport. Néanmoins, le rapport pointe quatre « groupes » de politiques particulièrement bien représentés[23]:

- près de la moitié des crédits est consacrée aux équipements et transports (45 %),
- le volet « enseignement supérieur/recherche », introduit dans la seconde génération des contrats de plan, a connu une progression significative et représente environ 15 % des crédits,
- un 3e groupe de priorités thématiques représentant entre 4 et 8 % des crédits globaux peut être identifié. Il s'agit des crédits consacrés à l'agriculture (8 %), la politique de la ville et de l'aménagement du territoire (FNADT), l'emploi-formation professionnelle, l'industrie et l'environnement,
- enfin, un 4e groupe rassemble des crédits inférieurs à 2 % des CPER et plus éclatés notamment en matière de culture, de santé, de cohésion sociale, de commerce et d'artisanat.

Le rapport mettait également en évidence, au niveau national, une très grande sectorisation des actions qui a contribué à « rendre le CPER et ses enjeux forts moins lisibles[24] ». Une telle structuration des actions entraîne le fractionnement de « l'action publique par secteur, par fond et par service avec un risque d'articulation déficiente, notamment dans les domaines transversaux ou intersectoriels par nature, notamment l'accueil, le tourisme, l'action locale [...] ». Elle contribue enfin à « rendre plus difficile les arbitrages entre des options qui ont des incidences dans d'autres domaines ou secteurs (ex aménagement/environnement, boisement/paysage, etc) [25] ».

Souhaitant tirer les enseignements du passé le CPER 2007-2013 Paca se veut plus sélectif que le précédent contrat de plan. Pourtant, les 4 axes mis en avant balayent encore toutes les problématiques et tous les territoires :

22. ERNST & young secteur public, *Étude portant sur l'évaluation des Contrats de plan État-région 2000-2006*, octobre 2007, tome 3, synthèse, p. 1
23. ERNST & young secteur public, *op. cit.*, octobre 2007, tome 1, p. 14.
24. ERNST & young secteur public, *op. cit.*, octobre 2007, tome 1, p. 47.
25. *Ibid.*

- la première priorité porte sur l'amélioration de l'accessibilité de la région et de ses relations internes.

Face au retard considérable que PACA accuse dans les transports collectifs et ferroviaires, face à l'insuffisance des infrastructures sur les axes majeurs comme sur les relations internes, face à l'engorgement des axes de circulation dans les zones métropolitaines, le Contrat de projets soutiendra notamment le développement du mode ferroviaire, le transport combiné, et, pour tenir compte également de l'importance stratégique de la zone industrialo-portuaire de Marseille-Fos, le fret ferroviaire dans cet espace et la modernisation des infrastructures portuaires. Cette priorité rassemble 563 millions d'euros, soit un peu moins de 34 % de l'ensemble des fonds. Ces sommes sont concentrées sur 20 opérations emblématiques en matière de transport, essentiellement des lignes ferroviaires régionales et la modernisation du Grand Port Maritime de Marseille.

- la deuxième priorité est le renforcement de l'attractivité du territoire régional, l'innovation et la création d'emplois.

Cette priorité rassemble 511 millions d'euros, soit un peu moins de 31 % du contrat sur des lignes d'action beaucoup plus éclatées, comme le montre la présentation rapide des actions programmées.

Il s'agit ici d'augmenter la compétitivité de l'économie régionale, en lien étroit avec l'enseignement supérieur et le développement de la recherche ; renforcer les pôles d'enseignement et de recherche et leurs relations avec le monde économique ; dynamiser les pôles et les réseaux d'entreprises ; adapter et moderniser l'agriculture ; anticiper et accompagner les mutations économiques. Il s'agit également de faire des technologies de l'information et de la communication un moteur essentiel du développement économique et de la cohésion du territoire.

- La troisième priorité est l'optimisation de la gestion des ressources naturelles et la lutte contre les risques.

Cette ligne concentre 321 millions d'euros, soit 19 % du montant global du CPER. Cette priorité se décline en objectifs de gestion des ressources naturelles (gestion intégrée du bassin de la Durance, réhabilitation de l'Étang de Berre, gestion de la ressource en eau, lutte contre les pollutions, valorisation de la biodiversité) ; de maîtrise de la demande énergétique et de développement des énergies renouvelables, et enfin de prévention, connaissance et gestion des risques.

- La quatrième priorité est de tirer parti du processus de métropolisation dans une perspective de rayonnement international et de qualité de vie des habitants, tout en favorisant la participation accrue des territoires ruraux à la compétitivité régionale.

Cette dernière ligne représente 16 % du montant total du contrat, soit environ 272 millions d'Euros, réparti pour deux tiers dans des opérations concernant les territoires urbains (191 millions) et un tiers dans le monde rural (81 millions d'euros).

Ainsi, dans le cadre de ce partenariat, le CPER 2007-2013 est constitué de Grands Projets, adossés à des objectifs partagés, recouvrant tout à la fois des

orientations, des opérations concrètes et des dispositifs d'intervention publique. Parallèlement, l'État et la région ont souhaité construire un volet territorial transversal permettant de poursuivre et de conforter une dynamique partenariale et contractuelle désormais bien ancrée dans la région engagée lors du précédent CPER : en effet, depuis 2001, l'intercommunalité de projet et les démarches participatives ont abouti à l'émergence puis à la contractualisation avec 14 pays, 10 agglomérations, 4 parcs naturels régionaux et 28 conseils de développement. Ainsi, aujourd'hui, pas moins de 841 communes sont concernées par cette organisation territoriale.

Ces priorités rassemblent néanmoins beaucoup de choses disparates comme le montre la présentation détaillée du contenu opérationnel de la priorité 2. Dans cette dernière génération également les mesures sont définies de façon à ce que chaque territoire, urbain ou rural, puisse bénéficier d'une partie des aides.

II renforcer et promouvoir l'attractivité du territoire, l'innovation et la création d'emploi

II.1 Renforcer les pôles de compétence pour l'enseignement supérieur et la recherche

II.1.1 Renforcement des infrastructures des pôles d'enseignement et de recherche

II.1.2 Mise en place de plates-formes de recherche mutualisées

II.1.3 Soutien aux initiatives régionales de culture scientifique, technique et industrielle

II.1.4 Renforcement des relations avec le monde économique (valorisation, transfert de technologies, plate-forme partenariales)

II.2 Dynamiser les pôles et réseaux d'entreprises

II.2.1 Soutien de l'émergence, de l'animation et des actions structurantes de pôles et réseaux d'entreprise

II.2.2 Anticipation des mutations économiques

II.3 Faire des TIC un moteur essentiel du développement économique et de la cohésion sociale du territoire

II.3.1 Schéma directeur régional des infrastructures de communication électronique

II.3.2 Plate-forme régionale « territoires numériques »

II.3.3 Dispositif d'appropriation des TIC par les PME/TPE régionales

II.3.4 Information géographique

II.4 Accompagner les mutations économiques, démographiques et sociales

II.4.1 Adaptation et modernisation des équipements opérationnels de l'AFPA

II.4.2 Observation des mutations économiques et prospectives des métiers

II.4.3 Information sur la formation et les professionnalisation des acteurs

II.4.4 Renforcement de l'attractivité des emplois

II.4.5 Contractualisation avec les partenaires sociaux

II.4.6 Valorisation de la ressource humaine dans le cadre de projets d'implantation

II.4.7 Développement de la qualité de l'alternance

II.4.8 Maîtrise des savoirs et des compétences

II.4.9 Diversité, lutte contre les discrimination et égalité des chances

II.4.10 Attractivité des métiers

II.5 Adapter et moderniser l'agriculture

II.5.1 Plan de modernisation des bâtiments d'élevage

II.5.2 Plan végétal pour l'environnement

II.5.3 Programme de développement de l'agriculture biologique

II.5.4 Accompagnement de projets collectifs pour la valorisation des produits

II.5.5 Programme de modernisation du parc des serres maraîchères et horticoles

II.5.6 Politique de l'installation des jeunes agriculteurs

II.5.8 Modernisation et développement du pastoralisme

II.5.9 Maintien du foncier agricole

II.6 Renforcer la filière forêt-bois

II.6.1 Exploitation forestière

II.6.2 Développement de la première transformation

II.6.3 Aide à la mobilisation du bois

II.6.4 Desserte forestière

II.6.5 Amélioration sylvicoles

II.6.6 Aide à la coopération forestière

II.6.7 Animation et connaissance

II.6.8 Prise en compte de la multifonctionnalité de la forêt

Ou de la priorité 4 qui voulant traiter l'interface urbain-rural permet de balayer l'ensemble du territoire :

IV Tirer parti du processus de métropolisation et assurer le développement, aménagement et solidarité des territoires ruraux

IV.1 Développer durablement des territoires urbains et métropolitains

IV.1.1 Coopération, gestion et expérimentation dans les territoires métropolitains et les espaces à enjeux

IV.1.2 Expérimentation de nouveaux services urbains

IV.1.3 Euroméditerranée

IV.1.4 Équipements culturels d'intérêt métropolitain

IV.1.5 Amélioration des conditions de vie étudiante

IV.2 Valoriser les atouts et conditions d'attractivité des territoires ruraux

IV.2.1 Performance économique et spécificités des territoires

IV.2.2 Amélioration des services à la population et filières des services à la personne

IV.2.3 Accompagnement et ingénierie opérationnelle

IV.2.4 Tourisme social

IV.2.5 Santé publique et renforcement de la cohésion sociale

Le volet territorial du CPER en PACA : de nouveaux outils contre les élus locaux

Le volet territorial des contrats de plan constituait une des innovations majeures des contrats 2000-2006. Reprenant les réflexions issues du rapport Chérèque[26], il permet d'ouvrir les négociations du CPER par une contractualisation infra-régionale entre l'État, la région et certains territoires de projet. La philosophie du nouveau dispositif repose sur la volonté de casser les logiques de crédits alloués par chaque ministère au titre de dépenses sectorielles pour imposer une réflexion transversale. Les différents ministères devaient ainsi réserver au minimum 25 % de leurs crédits pour des actions prévues dans les différents projets de territoires.

Cette démarche est explicitée par la circulaire gouvernementale du 14 décembre 2000 sur les contrats de plan. La circulaire prévoit que « le volet territorial sera l'occasion pour l'État et les régions, ainsi que les départements lorsque ceux-ci seront associés, de coordonner leurs interventions avec les collectivités locales rassemblées autour d'un projet ou d'une charte ». C'est donc une procédure souple fondée sur des concertations informelles. Son objectif, défini d'une manière extrêmement générale, posait implicitement le principe d'une grande liberté d'action.

> « Dans une perspective de développement durable, ces contrats devront permettre de soutenir les initiatives locales porteuses de création d'emploi, de richesses et d'activités nouvelles, notamment dans le domaine des services. Ils devront également répondre aux enjeux croissants de gestion des ressources naturelles, d'amélioration du cadre de vie et de renforcement de la cohésion sociale qui s'expriment tant au sein des espaces fortement urbanisés qu'au cœur des bassins de vie ruraux. »

L'objectif principal du volet territorial est bien d'introduire une cohérence dans les politiques contractuelles, dont on sent déjà, au milieu des années 90, qu'elle fait défaut. Le texte ministériel insiste sur ce point. « Fondés sur l'encouragement des démarches de projet et le renforcement de l'intercommunalité, ces différents contrats contribueront à l'organisation des territoires. »

Dans l'esprit de la circulaire, le volet territorial doit être analysé comme une pièce supplémentaire d'un dispositif plus large permettant aux services de l'État de mieux coordonner l'action publique territoriale. « La prise en compte de ces démarches au sein des projets territoriaux de l'État sera l'occasion de mieux territorialiser l'action de l'État en adaptant aux contextes locaux les enjeux et les objectifs des politiques nationales ainsi que l'organisation des services publics. » Ainsi, l'État s'appuie sur ces nouvelles démarches pour réfléchir à ses propres interventions. Mais rien n'est explicitement dit sur la façon dont ces projets territoriaux seront effectivement pris en compte dans les politiques nationales. Il n'y a donc pas de transfert de prérogatives nouvelles, mais simplement une réflexion que l'on souhaite plus localisée et que l'État s'engage à prendre en compte, sans plus de précision. Il n'y a pas d'approfondissement des compétences avec des

26. CHÉRÈQUE (J.), *La prochaine génération de contrats de projets État-région (2000-2007) : plus de région et moins d'État, op. cit.*

transferts financiers correspondants. Ce dispositif a relevé d'une évolution en trompe-l'œil qui a pu parfois aboutir à de grandes frustrations.

Les modalités financières de mise en œuvre du volet territorial contribuent à souligner l'ambiguïté du dispositif. Il s'agit, pour la plupart des lignes budgétaires, non pas de financements nouveaux mais du rassemblement des différentes subventions déjà attribuées. La directive prévoit explicitement que « le financement des contrats résultant du volet territorial des CPER devra s'opérer en priorité par une mobilisation effective des crédits contractualisés des différents ministères. Ces crédits pourront être sollicités lorsque des contrats comporteront des opérations incluses dans leurs champs d'intervention respectifs ». Finalement, seuls les crédits du FNADT et du Fonds interministériel de la ville, destinés aux contrats de villes, seront « exclusivement réservés au financement d'opérations inscrites au sein du volet territorial ». Une circulaire du Premier ministre du 9 novembre 2000 relative aux interventions du FNADT précise en outre que ces fonds pourront servir aux missions d'études et de préfiguration des différents projets de territoires. La circulaire sur l'élaboration des DOCUP du 3 janvier 2000 prévoit enfin que des fonds communautaires (Objectif 2) pourront venir compléter les fonds nationaux contractualisés. Dans une logique administrative très classique, la circulaire prévoit que le préfet sera chargé d'animer le dispositif :

> « vous veillerez également à ce que les collectivités engagées dans une démarche de projet puis de contrat puissent s'appuyer sur un interlocuteur bien identifié et disponible au sein des services de l'État [...] vous pourrez à cet effet désigner un chef de projet. [...] sa lettre de mission précisera notamment les différents services déconcentrés auxquels il pourra faire appel, au sein desquels un correspondant doté des prérogatives suffisantes pour mobiliser son administration sera nommé ».

La naissance du dispositif contribue ainsi à renforcer le pouvoir stratégique de l'État plus que celui des collectivités locales. Ces territoires sont donc avant tout des constructions de procédures publiques largement centralisées.

Coordonner les dispositifs

La loi Voynet, consciente des risques de chevauchements des périmètres et des perplexités locales face au choix des outils contractuels, avait essayé de préciser les logiques et les formes d'imbrication de ces territoires de projets. Dans son esprit, chaque territoire répondait à un diagnostic et des engagements particuliers. Il faut ici rappeler son principe initial qui voulait qu'à chaque territoire corresponde un contrat et un seul parmi les cinq types de contrats territoriaux prévus par la loi et les contrats de plan : contrats de ville (circulaire 30 décembre 1998), contrats de pays, contrats d'agglomération, contrats de parc, actions en faveur des réseaux de ville. Sur le papier, les principes posés par la loi étaient donc d'une grande clarté : à chaque découpage, pays, parc et agglomération correspondait une logique spécifique[27].

27. Une partie de ces développements constitue la synthèse d'un document de février 2001 coédité par la CDC et la Fédération des Parcs naturels régionaux : *Parcs, pays et agglomération, les questions que vous vous posez*. 71 pages.

• Le pays répond avant tout à des critères de bassin d'emploi. Il doit s'organiser autour d'une ou de plusieurs villes-centre selon des critères de solidarité économique et sociale. Des critères géographiques ou culturels peuvent également être pris en compte. Il n'est soumis à aucun seuil de population. Il doit néanmoins respecter les limites des EPCI à fiscalité propre et des communes. Deux pays ne peuvent se superposer. Le périmètre d'un pays ne peut correspondre à celui d'un parc et le chevauchement est à éviter.

• Le parc naturel régional répond quant à lui à des critères de qualité de l'environnement et du patrimoine naturel, culturel et paysager. Il n'est soumis à aucune contrainte en termes de population ou de territoire, mais il doit prendre en compte les critères suivants dans la définition de son périmètre : englober un patrimoine naturel remarquable reconnu au niveau national, éviter d'inclure des espaces banalisés ou dégradés et ne pas correspondre à un pays. Il s'agit là d'intentions très formelles. Dans les faits, les projets sont assez sensiblement identiques.

• Le territoire d'une agglomération correspond à un projet de développement à l'échelle d'un territoire urbain ou périurbain, autour d'une ville-centre de plus de 15 000 habitants (ou bien chef-lieu de département). Il doit représenter plus de 50 000 personnes. Il s'agit d'un territoire d'un seul tenant et sans enclave destiné à devenir un EPCI à taxe professionnelle unique. C'est aussi un territoire qui peut être inclus en totalité ou en partie dans celui d'un pays comme dans celui d'un parc. Dans ce dernier cas, le projet d'agglomération doit être compatible, pour la partie commune, avec les dispositions de la charte du parc, compte tenu de la portée juridique de cette dernière.

Il existe bien sûr des cas dans lesquels on ne peut éviter les chevauchements parc-pays, par exemple lorsqu'il existe des intercommunalités au sein desquelles des communes appartiennent à des territoires de projets différents. La présence d'Epci à cheval sur le périmètre d'un parc est un cas fréquent, et les pays sont tenus d'en respecter les limites. Dans ce cas, la pratique veut que soit annexée à la charte du pays une convention qui fixe le partage des rôles et les modalités de coopération entre les deux entités.

> « Cette convention doit définir, pour les parties communes, les missions respectivement confiées aux organismes de gestion du parc naturel régional et du pays. Et notamment les domaines d'action pour lesquels l'organisme de gestion du parc aura vocation exclusive à assurer, le cas échéant par voie de contrat particulier, la cohérence des actions programmées de l'État et des collectivités territoriales sur ces parties communes[28]. »

L'enjeu, pour les territoires de projets, est donc d'importance. Il ne s'agit pas seulement d'imposer une vision territoriale nouvelle, mais également de faire

28. CDC et la Fédération des Parcs naturels régionaux, *Parcs, pays et agglomération, les questions que vous vous posez, op. cit.*, p. 45.

reconnaître leur capacité à contractualiser avec d'autres partenaires publics afin de mobiliser des financements.

Cette convention doit en particulier fixer la responsabilité de chacun dans a) l'élaboration des projets et la construction des différents intervenants, b) la conduite des études et la mobilisation des financements correspondants, c) la maîtrise d'ouvrage opérationnelle, l'appui technique et l'animation des projets. Outre la mise en cohérence des deux initiatives, la convention a pour objectif de permettre aux deux parties de contractualiser dans chacun de leur domaine d'intervention.

Dans l'hypothèse d'un chevauchement entre un parc et une agglomération, le principe est celui d'une convention entre les deux territoires afin de permettre à chacun de continuer à assurer ses missions sur son territoire. Évidemment, le principe général selon lequel une commune ne peut pas déléguer à deux Epci une même compétence sert également de garde-fou. Mais l'on sait que ce principe des compétences cloisonnées est parfaitement illusoire. De plus, les compétences transférées dans le cadre des intercommunalités naissantes sont le plus souvent de vastes coquilles vides qui ne permettent pas de repérer, dans la pratique, ce qui relève de chacun. Les dispositifs contractuels s'appuient donc sur deux volets relevants de logiques d'intervention différentes :

Volet Territorial	**Volet ordinaire**
• Contrats de pays • Contrats de parcs • Contrats d'agglomérations • Contrats de villes	• Subventions publiques accordées en fonction des axes d'intervention prioritaires arrêtés dans le CPER. Principe de complémentarité. • Politiques autonomes de la région

Mais ce schéma est trompeur. Il laisse entendre une nette séparation des deux volets, obéissant à des logiques autonomes. Or, il n'en est rien, les deux volets d'enchevêtrent, se complètent et s'opposent parfois, à l'image de la difficile conciliation entre le DOCUP et le CPER. La majorité des pays ou des agglomérations étant en préfiguration, le volet territorial est encore peu doté. En revanche, le volet ordinaire, qui met en musique les axes d'intervention décidés régionalement par la distribution de subventions, produit des effets certains sur les territoires.

La région PACA, à l'instar d'un certain nombre d'autres régions, a profité des opportunités offertes par le volet territorial pour élaborer un véritable programme de maillage territorial. Le 31 décembre 2004, la région a ainsi signé 23 contrats territoriaux, 9 avec des structures intercommunales, et 14 avec des pays, auxquels s'ajoutent 3 contrats de parc.

Les régions disposent donc, à travers ce volet territorial, d'une marge de manœuvre nouvelle par rapport aux anciens CPER. À partir de 2000 les régions ont utilisé cette liberté à travers l'inscription d'une ligne de trésorerie devant servir à financer l'ingénierie de projets qui leur permettait à la fois de soutenir des expériences novatrices et de contourner la plupart des exécutifs des collectivités locales qui n'étaient pas de même majorité. S'appuyant sur cette politique

nationale, la région PACA a pu librement soutenir toutes les formes de projet, jusqu'à couvrir la quasi-totalité de son territoire de ces nouvelles procédures contractualisées. Pourtant, l'innovation n'a pas été à la hauteur des énergies mobilisées. Les institutions territoriales traditionnelles ont su récupérer à leur profit les financements destinés à ces nouveaux territoires et cet argent a essentiellement servi à financer de l'ingénierie. Rares sont les projets à avoir vu le jour. En termes pratiques, la plupart de ces structures doivent aujourd'hui relever le double défi de leur pérennité (mis à part les EPCI) et de la définition de projets concrets qui donneraient un sens à leur maintien.

Articuler les échafaudages territoriaux

L'introduction d'un volet territorial dans les CPER, destiné à financer des contrats de territoires, a ainsi entraîné une multiplication des dispositifs institutionnels.

L'ambition du dispositif était d'impulser une action publique moins sectorielle, c'est-à-dire de sortir d'une logique de crédits ministériels, pour n'en faire plus qu'une enveloppe « territoriale ». Il était prévu que 25 % des crédits de l'État dans le cadre des CPER soient ainsi territorialisés. Mais il revenait à chaque ministère de définir lui-même la part des crédits qu'il allait octroyer à ce volet, d'où le relatif échec de la procédure. De ce point de vue, tout reste à inventer, comme le souligne le Comité stratégique de la DATAR dans un rapport au Premier ministre :

> « le concept de programme ministériel est un obstacle à une véritable politique territoriale qui suppose une vision interministérielle, transversale et globale qui suppose une fongibilité des crédits [...] En effet, l'État doit être en mesure de s'organiser en interlocuteur unique des collectivités territoriales avec lesquelles élaborer et mettre en œuvre des politiques partagées : se pose ainsi pour l'État la question d'un rapprochement des administrations en charge des collectivités locales, des politiques territoriales et de l'aménagement du territoire. Un tel rapprochement pourrait se concrétiser dans un ministère des territoires qui pourrait dès lors associer les compétences territoriales restant dans le champ de l'État[29] ».

En fin de compte, le comité apporte un regard fortement critique sur les expériences menées, rappelant que

> « si les contrats ont le mérite de favoriser la définition d'objectifs prioritaires et une réelle convergence des actions d'aménagement, ils ont souvent l'inconvénient de multiplier les cofinancements et de disperser les moyens sur un très grand nombre d'actions d'intérêt parfois secondaire. En outre, ils ont abouti à des formes de partenariat souvent déséquilibrées dans la mesure où la quasi-totalité des actions contractualisées relève du seul champ de compétence de l'État[30] ».

29. Il s'agit là de la première des dix propositions du Comité stratégique de la DATAR, Rapport au Premier ministre, rendu le 29 janvier 2003, intitulé *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, la Documentation Française, 2003, p. 49.

La lecture de l'axe 1-1-1 du CPER PACA de la période 2000-2006 est à cet égard éclairante. Issu d'un arbitrage collectif, il s'agit d'un catalogue d'actions dont la logique est avant tout d'essayer de n'oublier personne dans la distribution des crédits. On remarque une multiplication des programmes qui assurent à chacun la possibilité de rentrer dans une, voire plusieurs lignes de financements. La région est là dans son rôle de distributeur d'argent public sur les territoires et non pas dans celui d'un acteur politique à part entière.

Le tableau ci-dessous illustre la façon dont sont programmées les actions territoriales en fonction de logiques procédurales. La région met en place des outils financiers pour répondre aux exigences des lois nationales en faveur des projets de territoire. La définition d'axes d'intervention extrêmement généraux autorise les financements de tous les projets de tous les territoires sans qu'aucune priorité n'émerge, ni aucun critère de sélection pour l'attribution des aides. Ces arbitrages, qui interviendront par la force des choses puisque les moyens financiers tendent à se réduire, se feront donc en catimini, au gré des alliances politiques et des rapports de force, sur une logique avant tout fondée sur le saupoudrage. La seule logique régionale finalement visible, et exprimée, a été de mailler l'ensemble du territoire d'institutions de projets, sans expliciter le projet d'ensemble.

Il convient en outre de remarquer, une fois encore, le poids des procédures d'ingénierie dans cette politique. Sur la période 2000-2003, l'intégralité des crédits de la région aux politiques territoriales a seulement servi au financement des procédures. Lorsque l'évaluation d'une politique de développement territorial est fondée sur le nombre de dispositifs publics d'animation mis en place, l'action publique tourne en rond. De ce point de vue, la région PACA peut se prévaloir d'un succès certain puisque à ce jour 96 % de son territoire est couvert par un, voire plusieurs, territoires de projets. Mais la cohérence de l'ensemble n'en est pas plus visible pour autant.

30. Comité stratégique de la DATAR, Rapport au Premier ministre, rendu le 29 janvier 2003, intitulé *Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire*, *op. cit.*, p. 66.

Pays, agglomération, parcs naturels régionaux et réseaux de villes

> Les projets de territoire émergent devront être porteurs d'une stratégie globale de développement en lien, le cas échéant, avec les Agendas 21. Ils pourront donner lieu à des contrats territoriaux : contrats de pays, de parc naturel régional, contrat d'agglomération ou de réseaux de villes qui pourront être signés jusqu'en 2003.
> Ces contrats seront également le support de la territorialisation des politiques publiques conduites par l'État et la région.
> Les thèmes les plus concernés seront les suivants :
> • Pour les pays, le développement économique, la solidarité et les services au public, l'aménagement du territoire ;
> • Pour les agglomérations, le développement économique, le développement urbain équilibré au moyen d'une gestion mieux maîtrisée de l'espace, d'une valorisation des tissus urbains existants et de la lutte contre la ségrégation urbaine ; la qualité urbaine, qualité de l'environnement et des services urbains.
> L'État et la région apporteront une aide aux projets de territoire, modulée en fonction de l'état d'avancement de leur démarche.
> Objectifs
> Inciter les collectivités à s'organiser sur des espaces pertinents et à concevoir un projet de développement durable sur les espaces.
> Mesures
> 1- Conventions d'ingénierie pour les études de préfiguration devant aider à identifier les territoires déjà organisés ou susceptibles de l'être d'ici 2003.
> 2- Conventions d'objectifs pluri-annuelles (maximum 3 ans, non renouvelables) avec l'organisme coordonnateur sur la base d'un acte de candidature explicite de la part des collectivités ou groupements concernés (notamment la reconnaissance du périmètre d'étude). Ces conventions permettront la mise en place d'études et d'équipes d'animation et serviront de contexte au financement d'actions et de projets d'investissement pilotes.
> 3- Contrats de territoire pour la mise en œuvre des programmes opérationnels en finançant les études préalables, les actions d'accompagnement ou d'animation ainsi que les premiers investissements.
> 4- Mise en place de dispositifs d'animation régionale : appui technique à la politique des pays et agglomération.
> Indicateurs de suivi et d'évolution
> - Indicateurs de résultats : importance démographique des démarches territoriales ; implication d'acteurs locaux dans la démarche (nombre de représentants d'organismes et diversité : socio-économiques, associatifs, consulaires, institutionnels), nombre d'organismes représentés au regard du nombre d'habitants annoncé.
> - Indicateurs de réalisation : nombre de conventions d'ingénierie, nombre de dispositifs d'animation mis en place.

Source CPER PACA, 2000-2006, axe 1-1-1

La lourdeur de telles procédures peut être illustrée par les Pactes territoriaux pour l'emploi -politique portée par la région PACA de longue date – qui viennent se surajouter aux dispositifs étudiés jusqu'à présent. La signature du Pacte territorial pour l'emploi (PTE) du Luberon et du pays de la Sorgue, procédure explicitement impulsée et financée par le conseil régional, démontre cette multiplication des redondances. Le PTE vise à mobiliser des aides financières de la région,

abondées par celles du département du Vaucluse et de l'Union européenne. Afin de signer un tel pacte la région demande aux territoires de se structurer en territoire de projets disposant d'un conseil de développement permettant d'assurer la répartition des aides entre porteurs de projets, selon un schéma très classique. Pourtant, ce territoire étant déjà fortement maillé par des structures de projet, il est apparu difficile d'en créer une nouvelle. Le choix a donc été fait de rassembler des structures, voire des parties de structures existantes, afin de donner naissance à un nouvel assemblage. C'est ainsi que cinq structures, le parc naturel régional du Luberon, trois comités de bassin d'emplois, pays d'Apt, Sud Luberon et pays Cavare et des Sorgues ainsi que la mission locale « du Luberon et pays des Sorgues » s'unissent, à la demande des services de la région, afin de constituer ce nouveau territoire d'intervention. Le projet de convention avec la région est alors porté par les services du Parc, présenté aux administrateurs de ces cinq structures, soit pas moins de quarante personnes, puis amendé et validé par les services de la préfecture. Il regroupe aujourd'hui 61 communes et 150 000 habitants.

L'étude géographique de la nouvelle structure montre qu'il ne s'agit en fait que d'une recomposition des logiques institutionnelles puisque ce nouveau territoire « de projet » est en fait celui de la partie vauclusienne du Parc auquel on rajoute un canton supplémentaire. En revanche, les communes du Parc situées dans les Alpes-de-Haute-Provence n'entrent pas dans le dispositif puisque leur département est déjà couvert par un autre PTE. Afin, tout de même, d'assurer une continuité des politiques pour l'emploi sur tout le territoire du Parc il est alors décidé, lors de la première réunion de mise en place du Pacte, une participation croisée avec des représentants du Conseil de développement du pays de Haute-Provence qui, de l'autre côté de la frontière départementale, gère cet autre Pacte. Afin d'assurer la synthèse des deux conseils de développement il est en outre écrit que le travail de réflexion ainsi réalisé viendra enrichir celui du comité syndical du Parc Naturel, « aux côtés du conseil scientifique et du conseil des associations ». La gestion des deux Pactes départementaux dépendra ainsi de 6 structures de projet différentes, obéissant à des découpages et des logiques d'actions totalement distinctes.

Le travail de mise en forme et d'animation d'un tel empilement institutionnel est évidemment immense. Comme en témoigne le montage financier prévisionnel du Pacte signé avec la région, la majeure partie des sommes obtenues servira à faire vivre le dispositif et non pas directement à l'accompagnement d'actions créatrices d'emploi. Pour les années 2004, 2005 et 2006, il est prévu que le dispositif, dans son ensemble, rapporte 392 312 euros, dont 67 % proviendront de la région, 25 % du Fonds social européen, 8 % du conseil général du Vaucluse. La structure du financement des missions, telle que votée par l'ensemble des acteurs au début de l'année 2004, est éclairante sur le coût financier d'un tel montage :

- la mise en place d'un observatoire économique et social, visant à « un état des lieux des actions en faveur de l'emploi et de la formation », un « diagnos-

tic territorial » et des « enquêtes auprès du monde économique » utilisera 25 % des ressources;

- le travail d'animation du conseil de développement, incluant « la rédaction des documents d'éléments de diagnostic et de réflexion, l'organisation de rencontres, compte rendu et communication et animation des acteurs du conseil de développement (sic) » mobilisera 15 % des ressources;
- le travail de coordination avec les acteurs de l'emploi et de la formation, c'est-à-dire « l'animation du groupe technique et l'interface et l'animation de la cellule technique » accaparera 15 % des ressources;
- les frais de structures, non inclus dans les bilans précédents, seront de 5 % des ressources;
- « l'accompagnement à l'émergence et au montage d'action », enfin, représentera 45 % des ressources.

Ainsi, moins de la moitié des sommes dépensées est dédiée au financement de projets territoriaux.

Cet exemple n'est pas isolé. Des démonstrations identiques pourraient être faites concernant le programme Leader ou pour l'ensemble de la politique des pays en PACA. L'étude de la politique régionale de mise en place des pays démontre qu'entre 2000 et 2006 la totalité des sommes versées par le conseil régional a exclusivement servi à « nourrir » le nouveau dispositif institutionnel, le financement de projets territoriaux étant renvoyé à plus tard.

Des démarches poursuivies

Le CPER 2007-2013 a reconduit ces déclinaisons territoriales en précisant que,

> « dans le cadre de la territorialisation du contrat, l'État et la région pourront être amenés à conclure des conventions globales notamment avec les conseils généraux, les communautés d'agglomération, les pays ou les parcs naturels. L'implication des grands organismes publics pourra également faire l'objet de conventions qui préciseront le contenu des opérations, leur financement et les calendriers de réalisation[31] ».

Après l'expérimentation de la démarche entre 2000 et 2006, l'État et la région ont convenu de poursuivre leur accompagnement et la contractualisation en faveur des territoires de projet de Provence Alpes Côte d'Azur.

Conformément au Projet stratégique régional voté par la région en juin 2006 et en référence aux circulaires du Premier ministre du 6 mars 2006 et de la DIACT du 24 mai 2006, les contrats de territoire seront déclinés à travers des conventions particulières de programme relevant financièrement soit des axes du CPER soit des autres politiques publiques contractualisées ou non, dans les champs de l'emploi, la formation, le développement économique, l'aménagement, le foncier, l'environnement, la santé, la culture, les services À travers ces conventions, l'État et la région entendent encourager la territorialisation des

31. Contrat de projet État-région Provence Alpes Côtes d'Azur signé le 20 mars 2007, p. 8.

politiques sectorielles et contribuer à une meilleure lisibilité de l'action publique. Enfin, la politique territoriale vise à mutualiser les moyens à l'échelle d'un territoire donné mais aussi à assurer la cohérence, voire le rapprochement entre les différents dispositifs territoriaux (Pays, GAL, PNR, EPCI) et/ou sectoriels, au service du développement des territoires. L'enjeu est de susciter, dans chaque grand domaine d'intervention, de nouvelles propositions ou des déclinaisons d'actions plus adaptées aux besoins des territoires[32].

Dans le cadre du volet territorial, le contenu opérationnel du CPER n'est que rarement appliqué directement. Il fait très souvent l'objet d'une retranscription dans un autre document (charte de pays, de parc) qui vient préciser voire filtrer les objectifs généraux contenu dans le CPER. Ce sont ces documents auxquels se réfèrent les gestionnaires territoriaux dans leur dossier de demande de fonds. En région PACA l'évaluation globale du CPER 2000-2006 recense 125 contrats ou conventions spécifiques qui venaient décliner, sur des territoires ou des secteurs, les objectifs du CPER[33].

Des échafaudages technocratiques pour gommer les conflits

L'étude parallèle de ces deux grandes procédures structurantes PACA, CPER et Objectif 2, révèle trois points essentiels. Le premier concerne les conséquences de cette imbrication des pouvoirs de décision, qui aboutit bien souvent à privilégier le plus petit dénominateur commun dans l'élaboration d'un projet collectif et tend à diluer les responsabilités. Le second démontre le rôle encore fondamental que joue l'État français dans des procédures fortement centralisées s'appuyant sur des territoires très institutionnels. Le troisième touche à la difficile mise en cohérence, à l'échelle de chaque territoire, des transferts financiers des deux procédures.

Qui gouverne l'Objectif 2 ?

La définition et la mise en œuvre des actions pour l'emploi dans le cadre de l'Objectif 2 illustre l'interpénétration des instances de pilotage. Concrétisation du plan national d'action pour l'emploi (PNAE) décidé lors du sommet de Luxembourg et précédemment évoqué, les zonages européens sont à considérer comme des outils relevant de logiques mixtes rassemblant :

- les axes imposés par la Commission dans le cadre des territoires éligibles à l'Objectif 2 et de l'Objectif 3, qui n'est pas zoné;
- les priorités et modes d'action définis nationalement par le plan national en 1999;
- les mesures-types retenues, région par région, par accord entre les services de l'État et les régions;

32. *Ibid.*, p. 22.
33. Évaluation globale du contrat de plan 2000-2006 en région Provence Alpes Côte d'Azur Tome 1 : Synthèse et préconisations, juin 2006, Page 15.

• les projets ponctuels qui seront proposés par des acteurs territoriaux, collectivités locales, associations ou entreprises privées.

La tentation du plus petit dénominateur commun

Cette interpénétration des échelles de décision se retrouve dans les procédures d'évaluation et la recherche d'indicateurs d'action qui soient à la fois pertinents et satisfassent l'ensemble des intervenants. Bien loin de correspondre à une vision territoriale, ils reflètent plutôt la recherche d'indicateurs synthétiques relevant du plus petit dénominateur commun[34]. L'évaluation d'un DOCUP obéit à trois types d'indicateurs définis conjointement par l'Union européenne (les indicateurs de performances), par la DATAR (les indicateurs clefs) et par les régions (les indicateurs de contextes).

• Les indicateurs de performance permettent à la Commission d'abonder ou de diminuer, selon les cas, les transferts de fonds en fonction du succès des politiques. Ces indicateurs sont intéressants à connaître car ils sont pour la plupart seulement quantitatifs, illustrant les difficultés de la Commission à appréhender de manière qualitative les projets de territoire. Ils contribuent ainsi à l'éparpillement des fonds. On y trouve, pour les plus importants : le nombre d'entreprises aidées, les nombre de commerces et artisans aidés, le montant des aides à l'investissement du Port autonome de Marseille, le nombre de contrats montagne signés, le nombre d'opérations liées au transfert de technologie, le nombre de dossiers concernant les services aux populations, le montant des investissements concernant la requalification urbaine et les tonnes de déchets municipaux arrivant en décharge !

• Les indicateurs clefs de la DATAR (la DIACT aujourd'hui) permettent d'assurer une comparaison inter-régions de l'utilisation des fonds à partir d'indicateurs statistiques nationaux généraux.

• Less « indicateurs de contexte » définis localement, par les régions et l'État, qui servent dans chaque DOCUP à définir un « état zéro » avant le montage d'une action publique. Ces indicateurs doivent servir à évaluer la pertinence des transferts financiers en fonction des buts recherchés, sont intéressants à détailler, même sommairement. Ils illustrent en effet particulièrement bien l'immense latitude laissée aux territoires infra-régionaux dans la définition de leurs actions.

Ainsi, par exemple, pour l'axe 3 « garantir la cohésion territoriale de la zone », on trouve seulement trois indicateurs : un sur le maintien de la population en zone rurale, un sur la réduction du taux de chômage et un sur la diminution de la part des femmes dans les demandeurs d'emploi. Le document précise alors que,

> « l'interprétation croisée de ces trois indicateurs permet bien de rendre compte de la cohésion territoriale et sociale : cohésion territoriale, au travers de la répartition des populations sur le territoire, avec notamment l'objectif de maintien des populations sur les territoires ruraux, dont la plupart sont en voie de désertification ; cohésion sociale au travers de la réduction des inégalités liées aux conditions d'emploi, pénalisant particulièrement les femmes[35] ».

34. P. RAINAUD soulignait déjà cette difficulté de l'évaluation des politiques territoriales négociées lors de la contractualisation précédente : « L'impact des fonds structurels sur les politiques publiques locales touristiques », *Politique et Management Public*, vol. 18, n° 1, mars 2000, p. 43-69.

Pour l'axe 1 « soutenir les projets structurants pour renforcer le rayonnement de la zone », trois indicateurs sont également prévus : la création de 2 500 emplois sur Euroméditerranée, l'augmentation du trafic conteneurs du PAM et des plateformes intermodales et la création de 5 000 emplois sur la zone éligible, résultant d'implantations nouvelles ou d'extension d'entreprises de plus de 10 personnes.

Dernier exemple, l'axe 4 « promouvoir un développement respectueux de l'environnement » est également évalué par trois indicateurs totalement arbitraires, rendant compte de façon très imparfaite des enjeux régionaux : diminution de 40 % du volume des émissions de COV, diminution du nombre de tonnes de déchets municipaux arrivant en décharge et augmentation du nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques. Seules quelques données quantifiables sont ici prises en compte, à mille lieux de réflexions territoriales issues d'un arbitrage entre l'occupation humaine et le maintien des milieux.

Par-delà la volonté de laisser naître des initiatives locales, ces trois exemples illustrent la réinscription des politiques contractuelles dans des cadres d'action technocratiques prédéfinis et l'élaboration de grilles d'évaluation strictes limitant d'autant l'autonomie territoriale pourtant recherchée. Ils illustrent également la difficulté d'appréhender concrètement les plus-values de l'aménagement et du développement territorial et le flou des volontés tant de la région que de l'État qui ont validé de tels objectifs.

Le rôle toujours central du préfet

Si les procédures de concertation sont explicitement prévues par les textes communautaires, elles laissent l'État, et en premier lieu le préfet, maître de la procédure. La régionalisation des aides communautaires, si souvent invoquée, relève encore du mythe.

La gestion du DOCUP est placée sous l'autorité du préfet de région dans le modèle français, en accord avec le règlement CE n° 1260/1999 du 21 juin 1999, article 34. L'article 35 du même règlement prévoit la constitution d'un comité de suivi qui réunit les services de l'État et les exécutifs des grandes collectivités territoriales. D'autres élus, ainsi que des représentants socio-professionnels désignés par le préfet peuvent y participer, mais avec une voix consultative seulement. L'ensemble de la procédure relève de la stricte compétence du préfet. L'ensemble des pratiques est clairement inscrit dans le règlement communautaire. Chaque État, chaque région devant répondre, article après article, aux attentes de la Commission : article 8 (obligation de concertation), article 38 (modalités

35. Cabinet Code, *Évaluation ex ante, DOCUP Objectif 2, 2000-2006*, mars 2000, p. 19.

de contrôle des financements), articles 40, 41 et 42 (modalités d'évaluation), article 46 (dispositions en matière de publicité)

Le préfet de région est responsable de l'association aux décisions des différents partenaires impliqués dans la démarche, et ce aux différents stades de la programmation : préparation et planification, répartition des financements, suivi des programmations, évaluation. La loi n° 92-152 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République et le Décret n° 92-604 du 1er juillet 1992 portant charte de la déconcentration précisent en effet que le préfet de région est le représentant de l'État dans la région et qu'à ce titre il met en œuvre les politiques nationales et communautaires concernant le développement économique et social et l'aménagement du territoire. Dans l'élaboration comme le suivi des DOCUP, la responsabilité du préfet est donc totale. Si les différents textes prévoient des procédures de concertation, ils n'enlèvent rien à son pouvoir de décision quant au contenu du document. De même, une circulaire du Premier ministre du 12 mai 1998 précise que « les projets déposés par les bénéficiaires finals, sont, après instruction par les services concernés, soumis à la commission régionale de programmation, coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional. **La décision de programmation de l'opération est prise par le préfet de région** » (nous soulignons). De même, les crédits communautaires, qu'ils relèvent des acomptes versés par la Commission ou des paiements intermédiaires demandés par le préfet sont rattachés au budget de l'État sur les chapitres spécifiques des différents ministères gestionnaires des fonds ou d'un organisme public de gestion, tels le CNASEA ou la CDC.

En PACA existe une tradition de partenariat entre la préfecture et la région. Les structures de concertation créées lors de la programmation précédente ont servi à élaborer tant le diagnostic que les mesures d'action du DOCUP. Dans le cadre d'Objectif 2 1994-1999, le comité de suivi comprenait la totalité des 50 maires de la zone éligible. De même, entre 1995 et 1999, ce sont près de 250 réunions qui ont été organisées afin de présenter les ambitions du dispositif et faire émerger des projets. Un tableau inclus dans le DOCUP, pages 231 et 232, retrace l'historique des réunions de travail entre les différents partenaires institutionnels lors de l'élaboration d'un document piloté par l'État et validé uniquement par les grandes collectivités, région et départements, sans que d'autres acteurs du territoire interviennent. Certes, l'exercice de transparence a entraîné la mise en ligne d'un grand nombre de notes de travail, à l'image des demandes exprimées par chaque service de la région dans son champ d'intervention, mais la préfecture de région est restée maîtresse du processus. La volonté de l'État local de ne pas travailler seul a toutefois permis au président du conseil régional de co-présider l'ensemble des réunions et de valider, de manière conjointe, le document définitif avant son envoi à la DATAR, en mars 2000.

Cette transparence est toutefois encadrée. Une fois le DOCUP Objectif 2 validé, le système de sélection des actions qui seront financées au titre des axes

prédéfinis obéit à une logique hiérarchique en trois temps qui révèle le degré de fermeture du jeu :

• La constitution du comité de suivi est inscrite dans le texte du DOCUP, page 239 et 240. Il est composé de membres de plein droit, participant aux décisions, et de membres consultatifs, qui n'ont pas le droit de vote. Il est co-dirigé par le préfet de région et le Président du conseil régional. Son ordre du jour, ses dates et lieux de réunion sont arrêtés conjointement. Les membres de plein droit sont peu nombreux et témoignent de la survivance de formes d'arbitrages politico-administratifs les plus traditionnelles entre les préfets et les grands notables. Il s'agit, en plus des deux co-présidents, des préfets de département, des présidents des six conseil généraux, du TPG régional et des présidents du CES, de la Chambre régionale de Commerce et de l'Industrie, de la Chambre régionale des Métiers et de la Chambre régionale d'Agriculture. Les membres consultatifs sont nettement plus nombreux et rassemblent l'ensemble des représentants des grands ministères, des administrations déconcentrées de l'État, des fonctionnaires de la Commission européenne, des associations d'élus locaux, certains grands maires en zones éligibles, des responsables associatifs...

• Au comité de suivi s'ajoute une commission de programmation plus restreinte puisqu'elle ne rassemble que le préfet de région, le président du conseil régional, les six présidents de conseil généraux, les cinq préfets de départements et le TPG. Seule cette commission est habilitée, in fine, à programmer les opérations au titre de l'Objectif 2. Elle doit se réunir au moins une fois tous les deux mois. Le DOCUP prévoit explicitement les modes de sélection des dossiers de manière à gommer toute forme de lutte politique « **La commission régionale de programmation rend ses avis selon la règle du consensus**[36] » (nous soulignons).

Cette logique consensuelle se retrouve également à l'échelon de chaque département. Le travail de la commission régionale de programmation est préparé dans chaque département par des groupes techniques départementaux rassemblant les grands élus, les services de l'État et les acteurs locaux de type chambre consulaire. Évidemment, le document tente de se prémunir de la critique d'une logique d'égoïsme territorial, ce qui montre que ses auteurs étaient bien conscients du travers. « Ces dispositions tendant à associer les partenaires locaux et à se rapprocher du terrain, ne pourront en aucun cas conduire à définir des répartitions financières entre départements ou entre secteurs territorialisés[37]. » Cette vision est parfaitement discutable, comme en témoigne le rôle pris, dans la pratique, par les départements. La constitution de commissions départementales de sélection traduit explicitement la volonté de permettre aux départements d'influencer les dossiers. Le document d'évaluation *ex ante* précédemment cité[38] ne s'en cache pas en écrivant « il semble délicat de revenir de façon radicale sur un mode de travail qui avait plutôt bien fonctionné lors des programmations précédentes » et « les dossiers sont finalement débattus en présence des échelons régionaux,

36. *DOCUP Objectif 2*, 2000-2006, région PACA, p. 243.
37. *DOCUP Objectif 2*, 2000-2006, région PACA, p. 244.
38. Cabinet Code, *Évaluation ex ante, DOCUP Objectif 2, 2000-2006*, mars 2000, p. 11.

qui peuvent apporter une vision stratégique régionale, et départementaux, qui connaissent mieux le détail du dossier ». Liberté est donc laissée aux arbitrages politiques inter collectivités, au nom du principe de la non-tutelle.

• C'est le préfet de région, et non pas le président du conseil régional, *in fine*, qui prend la décision de financer l'opération.

Pour la période 2007-2013 les préfets de région ont gardé cette place centrale. C'est ce dont témoigne le dispositif mis en place pour l'octroi des financements du FEDER en région PACA qui précise longuement que l'autorité de gestion reste le préfet de région assisté du Secrétaire général aux affaires régionales. La procédure prévoit trois phases obligatoires pour la programmation des projets, phases étroitement contrôlées par les services de l'État. Dans un premier temps les projets doivent être instruits par un groupe technique départemental dirigé par le préfet de département. Dans un second temps, le dossier doit être présenté en pré-comité régional présidé par le SGAR et un représentant de la région, auxquels participent les différents services de l'État et les conseils généraux. Enfin, dans un troisième temps, le SGAR peut inscrire les projets à l'ordre du jour de la Commission régionale de programmation (CRP), coprésidée par le préfet de région et le président du conseil régional. La CRP constitue le seul organe habilité à programmer les opérations au titre des PO FEDER, FSE et FEADER et à ce titre, en assure la cohérence. Comme précédemment, le préfet de région est responsable de la bonne allocation des fonds, mais c'est le préfet de département qui notifie aux intéressées la décision motivée de la CRP.

L'ensemble des autres PO fonctionne de la même façon, à l'image du PO FEDER Massif des Alpes qui précise que l'animation et le secrétariat sont assurés par le commissaire à l'aménagement, au développement et à la protection des Alpes. Le comité de programmation est coprésidé par le préfet coordonnateur de massif et les deux présidents des régions Alpines.

Ses membres sont les suivants :

- les trois coprésidents ;
- le trésorier payeur général coordonnateur ou son représentant ;
- le préfet de la région Rhône-Alpes ou son représentant ;
- le président de la commission permanente du comité de massif ;
- le secrétaire général aux affaires régionales de la région Provence Alpes Côte d'Azur ;
- le commissaire à l'aménagement au développement et à la protection des Alpes.

Les coprésidents fixent le calendrier des réunions ainsi que leur ordre du jour. Ils cosignent les invitations. Le comité émet des avis selon la réglementation en vigueur. Le préfet coordonnateur de massif, conformément au décret 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif sollicite l'avis des 9 préfets des

départements Alpins par consultation écrite. Les décisions de programmation sont prises conjointement par les coprésidents du comité de programmation.

DOCUP-CPER : quelles complémentarités ?

Un rapport sur l'évaluation des dynamiques territoriales impulsées par Objectif 2 en PACA[39] faisait remarquer que les logiques territoriales de l'Union et de l'État sont différentes. Pour l'Union, la répartition des fonds Objectifs 2 obéit à un simple zonage « en dentelle » en fonction de critères essentiellement statistiques alors que l'État français, à travers les CPER, a cherché à valoriser une démarche en termes de projets de territoire. Il faut en outre rappeler que si les CPER mettent l'accent sur ce volet territorial, une très grande partie des financements passe encore par une logique traditionnelle, ce qui n'en simplifie pas la lecture.

La confrontation de ces deux logiques pose donc des problèmes d'articulation. La circulaire ministérielle du 3 janvier 2000 énonçait le principe selon lequel CPER et Objectif 2 devaient « être deux instruments complémentaires au service d'une stratégie unique en région ». La mise en coïncidence du calendrier des deux procédures devait faciliter cette approche.

Les auteurs du rapport font remarquer que l'inscription d'une dimension territoriale dans l'Objectif 2 relève exclusivement d'une volonté nationale, à la suite des perspectives issues de la LOADDT. Les DOCUP devaient servir à consolider une démarche nationale fondée sur la reconnaissance des territoires et la contractualisation. Cette approche se fondait sur la recherche de la complémentarité la plus importante possible afin de permettre de croiser les financements européens et nationaux. Ainsi, le DOCUP abonde les contributions publiques du CPER alors qu'une partie des crédits nationaux complémentaires au DOCUP Objectif 2 sont inscrits dans le CPER. Cet artifice offrait en outre l'avantage de gonfler les enveloppes des deux procédures de façon artificielle sans doute puisque, au final, les sommes reversées aux territoires étaient identiques.

En PACA, cette volonté de subordonner les fonds Objectif 2 à des initiatives nationales a été parfaitement suivie puisque le CPER a été élaboré avant le programme communautaire, qui est venu se fondre dans le dispositif dans un deuxième temps. Il n'y a donc pas de stratégie territoriale particulière dans l'Objectif 2[40].

C'est aussi ce que montraient les évaluations des DOCUP de la troisième génération[41]. Elles soulignaient que les résultats de l'Objectifs 5b en matière de cohésion sociale et territoriale furent peu probants. De nombreuses études

39. *Évaluation à mi-parcours des dynamiques territoriales impulsées par l'objectif 2 en PACA pour la période de programmation 2000-2006*, Cabinet d'études Amnyos, 8 décembre 2003.
40. D'ailleurs, le *DOCUP Objectif 2* précédent ne faisait strictement aucune allusion aux politiques territoriales.
41. On en lira un résumé dans *Évaluation à mi-parcours des dynamiques territoriales impulsées par l'objectif 2 en PACA pour la période de programmation 2000-2006*, Cabinet d'études Amnyos, 8 décembre 2003, p. 11 et s.

révélaient déjà le caractère à la fois sectoriel et fragmenté des projets soutenus et les faibles résultats de l'objectif en matière de structuration des milieux locaux autour de projets novateurs dans la région. Afin de changer les méthodes de travail, elles formulaient le vœu d'appuyer les projets locaux par des dispositifs d'animation et d'ingénierie territoriale afin de promouvoir « une approche plus intégrée » nécessitant un fort soutien public.

En dépit des volontés de coordination, force est de constater la faible complémentarité du CPER et de l'Objectif 2. Pour la période 2000-2006, les financements CPER n'abondent que partiellement, et parfois pas du tout, les lignes d'action Objectif 2 dans la région PACA ici étudiée. Il est donc possible de faire une lecture plus pessimiste de deux procédures qui se télescopent sans nécessairement se rencontrer. Le rapport d'évaluation final de l'Objectif 2 pour la période de programmation antérieure démontre que seules 3 mesures sur 13, dans le cadre des politiques territoriales, ont réellement fait l'objet d'un cofinancement État/Europe conséquent[42].

De même, les contributions directes de l'Union aux projets de territoires tels que définis par l'État français sont relativement modestes. On peut ainsi souligner, à partir de l'étude des tableaux financiers des deux procédures pour la période 2000-2006, que l'Union ne participera pas financièrement à la construction des agglomérations et pour seulement 5,2 % à celle des pays. Il faut également noter qu'elle participe pour 13 %, à travers Objectif 2, à l'animation des pactes territoriaux pour l'emploi qui sont une des mesures phares portées par la région PACA et pour 33 % les contrats montagne. De même, il arrive fréquemment que le DOCUP finance des opérations spécifiques inscrites dans les contrats de territoires, par exemple dans les contrats montagne et les contrats de ville, mais sans prendre en compte leur logique territoriale globale d'où des risques de décalage ou de parasitage. Cette remarque vaut également dans le cas de procédures françaises. Il est par exemple fréquent que des opérations ponctuelles, pourtant lancées dans un projet de territoire, soient cofinancées par l'État et la région en dehors du CPER dans le cadre des lignes budgétaires sectorielles de droit commun.

Il ressort donc de l'étude de ces deux procédures un bilan contrasté, fait de chevauchements et de priorités parfois convergentes, mais aussi de critères d'actions souvent différents. Tant les CPER cherchent parfois à faire émerger des démarches territoriales par des lignes spécifiques d'animation et d'ingénierie financière, tant le DOCUP reste davantage dans une logique de subventions accordées au cas par cas et dans une logique sectorielle et *per capita*. Les deux procédures s'entendent donc pour ne pas proposer de véritable projet territorial, mais en prenant des voies différentes. L'évaluation à mi-parcours des dynamiques territoriales impulsées par l'Objectif 2 en PACA pour la période de programmation 2000-2006 fait à ce sujet remarquer la difficulté de définir les territoires

42. Cabinet d'études Amnyos, *Évaluation à mi-parcours des dynamiques territoriales impulsées par l'objectif 2 en PACA pour la période de programmation 2000-2006*, p. 24 et 25.

d'action pertinents[43]. Le rapport souligne en creux les non-choix opérés par les différents intervenants, et en particulier la région et l'État, entre les territoires « reconnus par la loi », notamment ceux évoqués dans le volet territorial du CPER et ceux définis à partir de critères plus sociologiques.

Cette question de la complémentarité se pose toujours pour la période actuelle. Si en 2006 les deux document ont été écrits en parallèle, avec un essai d'architecture commune, l'exercice a aussi consisté à faire en sorte qu'ils ne puissent pas financer la même chose, objectif sans doute louable mais qui a entraîné l'élaboration de lignes de partage un peu rigides, et donc peu complémentaires. Les deux dispositifs sont donc remplis de clauses exclusives pour éviter les doubles financements, avec le double risque que des projets se tournent le dos ou ne puissent s'inscrire dans aucun des deux documents.

De la difficulté d'arbitrer

Dans ces politiques négociées, la liberté des partenaires n'est jamais totale mais bien liée au positionnement de leur institution d'appartenance dans le jeu collectif. Les négociations portent très souvent sur des points de détails, sur des attentes ou des revendications ponctuelles. Personne ne peut se permettre de dénoncer l'architecture institutionnelle des dispositifs et le principe de l'autonomie de chaque joueur. Dans un système dans lequel chacun est lié à l'autre toute remise en cause d'un partenaire fragilise l'ensemble des institutions qui participent à cette négociation. Dans ses luttes d'influences ou ses revendications, chaque partie fait alors bien attention à ne pas dépasser les limites de cet accord tacite général qui la rend si dépendante.

Ces remarques soulignent l'étroitesse des marges de manœuvre dans les politiques négociées et le poids des règles de coopération obligées. Chacun sait que la contractualisation, en dépit des reproches qu'il adresse à ses partenaires, demeure un passage obligé. La logique des cofinancements lie de façon très sûre les grands gestionnaires locaux. Le nombre des récriminations entre partenaires dans le cadre des CPER (les collectivités reprochant à l'État de ne pas tenir ses promesses, l'État reprochant aux collectivités leur manque d'initiative et leur esprit de clocher) ne doit pas faire illusion. La poursuite des contentieux devant le juge est rarissime. Chacun garde à l'esprit ce qu'il pourrait perdre à trop blesser ses partenaires. L'imprécision juridique, quant à la nature des engagements des uns et des autres, n'est pas ici un facteur déterminant pour expliquer la faible juridicisation de telles affaires. Chaque intervenant se garde bien de rompre définitivement du fait de la renégociation périodique des financements. On connaît les reproches faits par la région PACA à l'État de n'avoir pas rempli tous ses engagements en matière de transferts financiers lors de la troisième génération de CPER. Pourtant, il aurait été pour le moins maladroit de la part de la région de poursuivre l'État en justice au moment où elle négociait avec lui les nouveaux contrats sur la période 2000-

43. *Évaluation à mi-parcours des dynamiques territoriales impulsées par l'objectif 2 en PACA pour la période de programmation 2000, op. cit.*

La construction de scènes de négociation largement ouvertes

Dans le cas du Luberon, il existe une culture du territoire particulière liée à la création du parc Naturel régional en 1977. Bien que fermement institutionnalisée et s'inscrivant sous l'égide des services de l'État, la procédure des parcs a servi de première génération de réflexion territoriale à grande échelle. La charte du parc, élaborée conjointement par les collectivités locales, les associations et les administrations, avait déjà entraîné une réflexion collective sur ce territoire. En fixant les grandes orientations en matière de protection de l'environnement mais aussi de développement économique et d'occupation de l'espace, elle a permis une véritable coordination des politiques municipales sur ce territoire par l'intermédiaire des services du parc. Les communes, pour la plupart de très petite taille, se sont très souvent rangées à son expertise. Il a ainsi acquis, en trente ans, une visibilité et une légitimité certaine auprès des différents intervenants. À partir de la Charte, les communes acceptaient de préserver de vastes pans de leur massif forestier (zone de nature et de silence) et de soumettre l'élaboration de leurs documents d'urbanisme aux services du parc. Progressivement, cette gestion intercommunale de l'espace, même si cela ne s'est pas fait sans accrocs, a été étendue à d'autres domaines comme la politique de l'habitat, la question agricole ou la politique d'image. Acteur central, le parc a bien souvent réussi à faire partager une vision commune de son territoire qui s'est peu à peu diffusée à l'ensemble de la population. Avec ses différents services, le parc se plaît à rappeler qu'il dispose d'autant, sinon plus, de savoir-faire qu'une ville moyenne. Il se considère souvent, notamment face à la population ou aux services de l'État, comme une « ville éclatée » pour reprendre le mot d'élus du plateau Picard, à l'expérience similaire.

Le programme Leader, depuis 1992, est venu à la fois renforcer et déstabiliser le rôle central du parc dans le pilotage d'actions concertées. Mais, plus important encore, il a permis d'impulser des réflexions territoriales sur une grande échelle.

En 2001, soldant le programme Leader II, le parc du Luberon et le pays de Haute-Provence ont co-organisé une journée d'échanges dans un petit village au cœur de leur territoire. La journée, intitulée « De Leader II à Leader +, bourse d'échanges et d'information », avait pour objectif de mieux faire partager les actions menées dans le cadre de Leader II, mais surtout de préparer la candidature du territoire à Leader + par le choix « d'un thème fédérateur fort » réunissant les élus du parc et du pays, forces de proposition, et l'ensemble des partenaires socio-économiques du territoire porteurs de projets susceptibles de faire l'objet d'un financement.

Dans le cadre de Leader +, la Commission européenne imposait aux territoires candidats le choix entre quatre thème centraux, les actions concrètes sur chaque territoire devant se décliner à partir de ce choix général [12]. Le programme de la

12. Ces thèmes étaient: l'utilisation de nouveaux savoir-faire et de nouvelles technologies; l'amélioration de la qualité de la vie dans les zones rurales (accès aux services), la valorisation des produits locaux, la valorisation des ressources naturelles et culturelles.

journée prévoyait l'intervention d'un représentant de la région devant expliciter les attentes de son institution. Celle-ci avait pour objectif de faire porter les nouveaux projets sur les TIC. Il avait alors été convenu, entre la région, le président du parc et celui du pays de Haute-Provence, que l'après-midi serait consacré à la présentation de projets fondés sur l'utilisation de ces TIC. Plusieurs intervenants se sont donc succédé afin de vanter les mérites des sites de photothèques, du tourisme Web ou de l'utilisation des satellites dans les pratiques agricoles, en expliquant leur démarche et leur intérêt pour le développement économique et social du Luberon.

Lorsque le Président du parc, qui animait cette journée, donna la parole à la salle, dans laquelle se trouvaient de nombreux porteurs de projets financés dans le cadre de Leader I et II, mais aussi des représentants élus de collectivités locales, le rejet de l'axe proposé fut presque unanime. La plupart des intervenants au débat, environ 120 personnes, souvent des représentants d'associations ou des acteurs économiques, démontrèrent que cet axe ne pouvait être que marginal puisque reposant sur des créneaux très pointus, difficilement transposables. L'ensemble des participants prit alors la parole pour expliquer au chargé de mission de la région que les axes des programmes Leader précédents, fondés sur la mise en valeur du patrimoine et l'éco-tourisme, avaient permis la naissance de véritables projets locaux et qu'il fallait donc continuer dans cette voie. Cette journée fut intéressante parce que s'opéra alors un renversement total des objectifs à assigner à Leader +. En fin d'après-midi, le Président du parc entérina le choix de l'assemblée qui souhaitait poursuivre la philosophie des programmes précédents, au grand dam du représentant de la région. En dépit du risque de voir le dossier de candidature rejeté parce que peu novateur, les techniciens du parc ont donc rédigé, en urgence, un projet de candidature reposant sur des attentes locales.

C'est ainsi qu'à partir de cette journée, prés de 240 projets sont progressivement remontés à la direction du parc ou du pays. Ce sont ces projets, même si tous ne seront pas cofinancés dans le cadre de Leader, qui ont fini de convaincre les élus d'abandonner les TIC.

Évidemment, quelques mois après, la région, qui devait examiner les candidatures sur son territoire avant de les transmettre à la DATAR, classera dernier des 15 projets de GAL proposés le dossier présenté par le PNR du Luberon-pays de Haute-Provence. Son acceptation, *in fine,* doit ainsi beaucoup à la mobilisation de la Délégation face aux volontés de la région, et à un travail de lobbying parisien d'élus influents de cette région.

D'autres exemples, en d'autres lieux, illustrent des processus de sélection des actions relativement identiques. Si les élus locaux sont presque toujours une force de proposition, du fait de leur accès à l'information grâce aux services de la région ou de l'État, l'élaboration des thématiques d'intervention a pu être notablement influencée par des discussions plus ouvertes. Ainsi, pour rester dans l'exemple de la région PACA, ce thème des TIC a subi dans la plupart des projets de GAL la même désaffection au profit d'initiatives parfois différentes des thèmes du Luberon, mais davantage fondées sur des revendications ou des demandes locales.

Un pilotage institutionnel innovant

La recherche d'ouverture de la décision à des intervenants non directement issus du monde politico-administratif est imposée dans la constitution des GAL. Sur le territoire du Luberon, le GAL est composé de 18 membres dont seulement 8 sont des élus locaux (quelques maires de petits villages, qui peuvent cumuler leur mandat avec celui de conseiller général, mais aussi quelques élus choisis pour leurs compétences). 10 sont issus du monde privé ou du para-privé. Concernant le para-privé, il s'agit des présidents de l'interconsulaire du Vaucluse et des Alpes-de-Haute-Provence, de la présidente de l'Union départementale des Offices du tourisme et d'un représentant de mission locale. Parmi les partenaires privés, figurent un membre du conseil des associations de protection de la nature du Luberon, un directeur de cave coopérative, la directrice de la fédération régionale caprine, le président du syndicat des oléiculteurs, un chef d'entreprise et la présidente d'une association régionale de mise en valeur du patrimoine. Force est alors de souligner le très fort filtrage des représentants privés dans le GAL. Tous sont des partenaires déjà anciens des politiques de développement et vivent pour certains quasi exclusivement de subventions publiques. La constitution de ce GAL illustre à la fois la porosité entre acteurs publics et privés et la très forte endogamie dans le cadre des politiques territoriales.

À partir des grands axes retenus lors de la candidature, ce GAL a lancé, une fois par an, un appel à idées par voie de presse afin de faire émerger des projets locaux portés indistinctement par des acteurs publics ou privés. L'idée originale, dans ce cas précis, est que les différents porteurs de projets qui bénéficieront d'un concours communautaire intégreront automatiquement un comité de suivi chargé d'aider les membres du GAL proprement dit à cibler les actions prioritaires et à choisir les projets qui feront l'objet d'un financement, dans l'objectif de créer un sentiment d'appartenance commune et une dynamique collective.

Dans cet exemple, la réglementation communautaire tente de produire des modifications institutionnelles en bouleversant le cadre de la décentralisation. L'organisation administrative qui se met aujourd'hui en place, dans le cadre d'une politique de mobilisation d'un territoire, n'a en définitive que peu à voir avec le modèle français d'administration censé dominer dans le monde rural, c'est-à-dire une forme d'interpénétration entre les services du préfet, les élus locaux et certains groupes professionnels surreprésentés, comme les agriculteurs. Mais il montre également les limites de cette recomposition de l'action publique et de son ouverture à de nouveaux acteurs, moins institutionnalisés [13].

13. Sur d'autres territoires, P. Rainaud a montré comment, « en matière touristique, ce nouveau mode de gouvernance publique se caractérise par une redéfinition des compétences entre les acteurs publics en charge du tourisme et par l'apparition de structures originales du développement local touristique ». RAINAUD (P.), « L'impact des fonds structurels sur les politiques publiques locales touristiques », *Politique et Management public*, vol. 18, n° 1, mars 2000, p. 47.

Le coût de l'acculturation territoriale

À un niveau micro, la multiplication des partenaires entraîne progressivement une remise en cause des modes de faire et de pensée de chacun au profit d'une culture de développement hybride entre la défense de l'intérêt général et l'appui aux activités commerciales. Les différents projets étudiés font un pont entre des logiques d'action qui jusqu'alors s'opposaient, ou du moins se tournaient le dos. Activités privées d'hébergement ou de restauration et services de proximité, manifestations culturelles ou artistiques et création d'entreprises la co-participation d'acteurs privés et d'élus ou de techniciens a permis l'apparition de nouveaux objectifs d'action publique. Les actions mettent en évidence, de part et d'autre, des phénomènes d'apprentissage et de métissage entre culture publique et privée, entre management d'entreprise et promotion d'un territoire, à l'image de certains agriculteurs néo-ruraux à cheval sur plusieurs cultures : production agricole, tourisme vert, protection de l'environnement et mise en valeur du patrimoine bâti et parfaitement insérés dans des mécanismes collectifs de construction de l'action publique et de cofinancement. Dans l'étude des nouvelles politiques rurales également il convient « de raisonner en termes d'acculturation, qui est un processus de frottement ou d'imbrication de normes diverses et non de simples superpositions de couches [14] ».

Ces exemples tendent à rompre avec le mythe d'un monde rural cogéré par le monde agricole, dans des approches corporatistes. Le programme Leader, à l'image de la plupart des politiques territoriales rurales, contribue à fragiliser les acteurs sectoriels traditionnels par la mise en avant d'enjeux transversaux réappropriés par certains élus locaux ou certains professionnels aidés par les communes, les communautés de communes, les pays ou la fédération nationale des parcs naturels régionaux qui militent depuis de longues années pour cette forme de développement rural intégré. Ainsi, note F. Gerbaux, « les termes du débat politique régional figé, depuis de longues années, autour de l'alliance groupes d'intérêt agricoles et élites politiques traditionnelles s'en trouvent déstabilisés [15] ».

L'effet des nouvelles politiques territoriales est donc double. Localement, elles contribuent à structurer de nouveaux réseaux d'acteurs modernistes porteurs d'une vision dynamique du territoire qui tendent à investir l'ensemble des procédures contractuelles aujourd'hui proposées. Mais d'un point de vue plus général, elles contribuent à casser ce qui reste des grandes politiques sectorielles en développant des dynamiques transversales et en impliquant dans le débat politique des acteurs sociaux qui ne sont pas ceux traditionnellement considérés comme

14. GAUDIN (J.-P.), « L'espace des politiques publiques contractuelles », dans *Espace Publics Mosaïques*, FRANÇOIS (B.) et NEVEU (E.), 1999, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, p. 238.
15. GERBAUX (F.), « Développement rural en Europe. Politiques publiques et territoires », dans *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action locale*, sous la direction de BALME (R.), FAURE (A.) et MABILEAU (A.), 1999, Paris, Presses de Science Po, p. 248.

des interlocuteurs par les services de l'État (syndicats ouvriers ou patronaux, groupes d'intérêts professionnels) [16].

Ces innovations institutionnelles permettent la construction d'identités et de représentations partagées qui vont progressivement dépasser les seuls groupes qui les mettent en œuvre. Bien des exemples illustrent la diffusion de nouvelles représentations sur l'ensemble d'un territoire. Parfois construites de toutes pièces, elles vont avoir un effet fédérateur certain.

C'était par exemple le cas, lors de Leader II, avec la création des « bistrots de pays » par le pays de Haute-Provence. Le projet consistait à proposer aux gérants de bistrots une aide afin de multiplier les services rendus par leur commerce: informations touristiques, valorisation des produits de terroirs, services administratifs aux usagers Au fil du temps, cette initiative a pris une certaine importance et, ce qui est plus remarquable, a évolué vers la recherche de nouvelles formes de sociabilité. À l'origine, lors de Leader I, il ne s'agissait que d'aides ponctuelles à des établissements ouverts à l'année qui concernaient essentiellement la rénovation des façades et le mobilier. Avec Leader II, le projet a pris de l'importance en termes de développement des produits ou des services offerts. Ce qui est plus intéressant encore, c'est que les bistrots de pays sont progressivement devenus des lieux d'animation sur tout le territoire en servant de relais, bien souvent, à des initiatives plus vastes: fête de la musique, fête du goût, fêtes de villages Ils sont ainsi devenus des lieux d'échange entre habitants et entre habitants et touristes de passage. Ils ont également servi de relais à la construction d'une identité du territoire puisque les gérants des établissements, pour pouvoir signer la charte, ont suivi des formations sur l'identité du territoire et ses caractéristiques. Un important travail de sensibilisation et de mobilisation des gérants, qui depuis a fait boule de neige, a ainsi été réalisé dans le cadre du programme. Les bistrots sont aujourd'hui des vitrines de ce territoire, tant pour les habitants que pour les gens de passage. C'est ainsi toute une partie de la population des villages du pays qui a été touchée par l'initiative Leader.

Il faut souligner, une fois encore, la lourdeur des dispositifs. La démarche, pour créer un tel bistrot, relève d'un travail de longue haleine. Elle comprend une étude de faisabilité, des réunions d'information puis des audits des établissements présélectionnés, des formations pratiques en vue de la mise en place de la charte de qualité, la mise en place du réseau après agrément des établissements retenus, la création des outils de communication pour le réseau local et le lancement officiel. Il s'agit d'une procédure de labellisation et de financement public inventée et portée par des acteurs publics, le pays puis le parc naturel régional du Luberon dans le cadre de financements communautaires. Une fiche de présentation de l'action, éditée en 1999 par le CNASEA, au sein d'un dossier représentatif des expériences Leader II [17], décrit, dans des termes édulcorés, le travail nécessaire pour arriver à mobiliser des acteurs locaux:

16. LE PAPE (Y.) et SMITH (A.), « Décentralisation et agriculture: analyse comparée de deux régions françaises », *Politique et Management Public*, vol. 16, n° 4, décembre 1998.
17. *Expériences représentatives Leader II, études de cas*, CNASEA/Unité française d'animation Leader II/DATAR, 1999.

> « la mise en œuvre du projet demande de la souplesse, les gérants de bistrots ayant souvent moins l'habitude d'un partenariat que d'autres acteurs économiques. Il est plus difficile de les réunir, de les faire se déplacer, gagner leur confiance a été nécessaire. Le projet a renforcé leur connaissance du pays, leur a fait prendre conscience de leurs atouts et de leur rôle potentiel ».

Plus au nord dans la région PACA, l'exemple du GAL Buëch-Durance illustre également cette volonté de mobiliser et de construire une identité collective à partir d'une procédure publique. L'apport financier de Leader a permis le recrutement de 13 chargés de mission responsables de l'animation sur les thèmes suivants: réseaux d'entreprise, randonnées, actions agricoles, écomusées, culture, gestion des déchets ménagers, valorisation du patrimoine rural, hébergement touristique, contrat de rivière et archéologie. L'objectif de Leader II consistait donc uniquement à mobiliser une grande partie des acteurs du territoire par un travail d'animation et de mise en cohérence de toutes les initiatives, et ce avant même de décider de financer des projets ponctuels.

Il existe aujourd'hui bien d'autres exemples de construction, ou de reconstruction, d'identité réussie et porteuse de sens. La plupart des territoires Leader ont évidemment joué sur cette thématique. Certains exemples hors de notre région d'étude sont bien connus, comme la mise en avant de l'identité cathare par une action conjointe de quelques élus entreprenants et certains techniciens visionnaires du gonseil général [18]. Il s'agissait d'une volonté de donner une cohérence et une identité à un territoire construit de toutes pièces. Cette démarche était antérieure au programme Leader, pourtant c'est tout naturellement que le programme a servi, sur ce territoire en devenir, à pérenniser une démarche « signature pays cathare » comme argument à sa promotion économique et sociale. « Signature pays Cathare » a ainsi eu un impact fort en renforçant un discours identitaire par des financements ponctuels touchant un grand nombre d'acteurs économiques dans le but de les inciter à se mettre en réseau et, comme en pays de Haute-Provence, de leur faire prendre conscience de l'intérêt et des particularités de leur territoire. Dans cet exemple, il faut souligner la très forte demande des entrepreneurs locaux (hôteliers, restaurateurs, hébergement rural) qui cherchaient à mieux connaître leur patrimoine afin de répondre aux questions de leur clientèle. Le succès de cette construction s'explique alors par la parfaite adéquation entre une offre politique et une demande sociale.

Des territoires en mouvement

Le montage d'un programme Leader offre aux élus locaux une occasion de réflexion sur la pertinence de leurs territoires d'action. De par sa volonté de ne pas prédécouper a priori les territoires, ni de se fonder sur les découpages administratifs préexistants, mais au contraire en favorisant des réflexions à grande

18. GENIEYS (W.), « Le développement local face à l'État. La genèse du pays cathare », dans *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action locale*, BALME (R.), FAURE (A.) et MABILEAU (A.), *op. cit.*, p. 265-276.

échelle, l'initiative Leader a permis certaines réflexions préfigurant ou accompagnant les pays ou l'intercommunalité. En prévoyant des découpages territoriaux pouvant rassembler jusqu'à 100 000 personnes, chiffre considérable pour des zones rurales faiblement peuplées, le programme a pu accoucher de réflexions territoriales élargies, allant jusqu'à la coopération transfrontalière par exemple entre l'Italie et la France. De ce point de vue, il se veut un instrument de mise en cohérence à grande échelle qui ne trouve pas vraiment son pendant dans les récentes lois françaises. Son intérêt est en outre renforcé par sa flexibilité puisque les périmètres sont susceptibles d'être redéfinis à chaque génération de Leader, ce qui autorise certaines formes d'expérimentation ou de recomposition des territoires selon les opportunités ou les axes de développement choisis.

Le GAL Buëch-Durance, pour Leader II, unifiait dans un même axe de développement 85 communes, 8 EPCI et le département au sein d'une association pour le développement du territoire. En 2001, pour le passage à Leader +, ce territoire a éclaté en deux parties. La partie nord s'est tournée vers la capitale administrative des Hautes-Alpes, Gap, alors que la partie sud a intégré le projet de GAL Sisteronais-Voconce-Baronnies. Cette souplesse, qui peut être parfois jugée contre-productive à long terme, a le mérite de favoriser les phénomènes d'apprentissage et d'expérimentation.

Le GAL Sisteronais-Voconce-Baronnies offre lui aussi un exemple de recomposition territoriale puisque, outre la moitié Sud de l'ancien GAL Buëch Durance, il rassemble sur sa gauche une autre moitié sud, celle de l'ancien GAL Préalpes Dromoises, avec quelques communes isolées, et sur sa droite l'intégralité d'un autre GAL Leader II, la réserve géologique de Haute-Provence. Dans ces deux exemples, on est passé d'une logique Nord-Sud dans Leader II, qui rassemblait une partie de la Haute-Provence et les zones de hautes montagnes à une logique Est-Ouest dans laquelle les GAL rassemblent des zones d'altitude moyenne avec des problématiques de développement relativement similaires. Ce changement géographique se retrouve d'ailleurs dans le contenu des projets puisque au développement touristique de type zone de montagne succèdent des logiques concernant davantage les populations locales de ces zones intermédiaires : maîtrise de l'urbanisme, produits identitaires, développement économique et économie solidaire.

Le GAL parc du Luberon-pays de Haute-Provence offre un autre exemple de recomposition territoriale à partir d'un programme communautaire. Le parc du Luberon est longtemps resté le seul maître d'œuvre des politiques territoriales élargies sur son territoire, rassemblant aujourd'hui 69 communes à cheval sur deux départements. Pourtant, dès Leader II, le périmètre du parc est apparu comme trop restreint face à des enjeux de développement qui dépassaient ses frontières administratives. À l'occasion de Leader I, le parc et une structure voisine, le pays de Haute-Provence, avaient répondu indépendamment au programme communautaire. Mais face à la similitude des enjeux et des projets, ces deux GAL ont décidé de fusionner lors du dossier Leader II. Ce GAL élargi

de près de 80 000 habitants, qui regroupait une centaine de communes à cheval sur deux départements, a servi depuis de laboratoire à l'intercommunalité. Le pilotage des procédures européennes lui a en outre permis d'acquérir une légitimité et un savoir-faire qui ont entraîné le ralliement progressif des communes environnantes. Fort de son expérience dans la gestion des projets, le bureau du pays, rassemblant les grands maires du territoire, a ainsi servi de lieu de réflexion pour l'articulation de ces différents niveaux de territoires. En 2001, lorsqu'il a fallu arrêter le périmètre définitif du pays, après des années d'atermoiements, et face à la volonté de nombreuses communes d'intégrer la structure, c'est tout naturellement la limite de la candidature à Leader + qui a été retenue.

Le pays de Haute-Provence, né ponctuellement afin de cogérer avec le parc du Luberon le programme Leader II, s'est depuis agrandi du fait de la pression d'un grand nombre de communes qui ont demandé à l'intégrer. Plus intéressant encore, en trois ans, entre 1999 et 2002, sont nées en son sein cinq communautés de communes qui maillent ainsi les différents territoires qui constituent le pays. La réflexion ouverte avec Leader II pourra d'ailleurs être poursuivie puisque aujourd'hui, sur ce territoire rural, certains rêvent déjà de pérenniser le cœur du pays en fusionnant ces communautés de communes en une communauté d'agglomération.

Force est de constater, à travers ces brefs exemples, que le PIC Leader a souvent précédé la loi française qui est ensuite venue s'appuyer sur ces expériences novatrices. La constitution de pays, au sens de la LOADDT du 26 juin 1999, s'est ainsi faite à partir ou en parallèle à celles des GAL. La mise en place des diagnostics de pays ou des conseils de développement, au sein desquels toutes les forces socio-économiques doivent être représentées face aux élus, reprend point par point la philosophie initiale du programme Leader.

Une programmation reconduite

Ce programme Leader a été reconduit pour la période 2007-2013. Comme précédemment, le ministère de l'Agriculture et de la pêche et la DIACT ont préparé un cadre méthodologique de consultation au niveau national en 2007. Si la philosophie générale du programme reste inchangée, par rapport à la période 2000-2006 l'accent est mis sur l'implication des partenaires privés dans le pilotage du programme. Il est précisé que les décisions du comité doivent être prises en présence d'au moins 50 % des membres, dont 50 % au moins de représentants du secteur privé, règle dite du double quorum.

Le guide pratique édité par le ministère de l'Agriculture et de la Pêche en 2007 souligne à la fois l'importance du choix des acteurs privés et la difficulté d'impliquer des acteurs parfaitement indépendants de dispositifs publics.

> « Au sein du comité de programmation les personnes représentant le secteur privé peuvent être des commerçants, des agriculteurs, des sylviculteurs, des artisans, des hôteliers, des représentants d'entreprises (PME, PMI), le cas échéant désignés par des chambres consulaires, des acteurs de la société civile, des citoyens,

des consommateurs, des acteurs culturels, des associations (sauf associations parapubliques rassemblant le personnel d'établissements publics ou des représentants d'autorités publiques)

Une attention particulière doit être portée au cas des personnes issues des chambres consulaires : elles peuvent relever du secteur privé ou public selon qu'il s'agit d'un élu ou d'un salarié. Ainsi, le président issu d'une chambre de commerce sera considéré comme appartenant au secteur privé en raison de son statut d'élu alors qu'un technicien ou même un directeur de chambre sera considéré comme appartenant au secteur public en raison de son statut de salarié[19]. »

Afin de ne pas ajouter au « désordre territorial » il était précisé que seuls les « territoires organisés » pouvaient répondre à l'appel d'offre, c'est-à-dire les pays, les PNR ou tout autre territoire ayant fait l'objet d'une charte contractuelle validée par un accord des conseils généraux ou régionaux. Un tel choix avait pour objectif de favoriser des territoires faisant déjà l'objet de stratégies d'intervention et de financements publics. Elle permettait de faciliter l'obtention des contreparties nationales demandées dans le cadre du programme européen.

Les actions aujourd'hui financées doivent répondre aux règles de gestion du FEADER issues du Règlement de développement rural n° 1698/2005. Le règlement stipule entre autre que le FEADER peut cofinancer les opérations pour un montant maximal de 55 %, les 45 % restant devant être issus de contreparties nationales souvent multiformes (État, collectivité, Ademe, Agence de l'eau). Nouveauté 2007, rajoutant un peu de lourdeur au système, le règlement précise que les aides du FEADER ne pourront être versées que si toutes les contreparties nationales ont été payées et que la preuve de ce paiement peut être apportée, charge au porteur de projet, souvent de surface financière modeste, d'avancer les fonds.

Comme précédemment les critères en termes de population sont également larges puisque celle-ci devait être comprise entre 10 000 et 150 000 habitants.

Concernant le territoire ici étudié, le parti a été de reconduire une candidature commune parc/pays. La candidature « Habiter un territoire Haute Qualité de Vie » du GAL Haute Provence-Luberon conforte le partenariat établi entre le pays de Haute-Provence et le PNR du Luberon pour mettre en œuvre les programmes LEADER puisque c'est la troisième fois que les deux territoires présentent une candidature commune, après l'initiative communautaire Leader II (1996-2001) co-portée par le PNR du Luberon et le SIVOM du pays de Forcalquier et le PIC Leader + (2003-2007) confié au GAL Luberon-Lure pour le compte des deux territoires.

Le périmètre du nouveau GAL comprend 101 communes toutes incluses dans les périmètres du parc ou du pays (20 communes appartiennent simultanément aux 2 territoires de projet) et compte 131 625 habitants. Il concerne par ailleurs 13 communautés de communes. Ce périmètre réintègre une partie des communes du pays de Haute-Provence exclues de la programmation précédente, dont

19. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, Guide pratique à l'usage des territoires candidats à l'appel à projet Leader 2007-2013 et de leurs partenaires, Paris, 2007.

Manosque, pour cause de dépassement de seuil démographique. Néanmoins, compte tenu du plafond de population imposé par le cahier des charges, fixant un maximum de 150 000 habitants, les communes de Cavaillon et de Pertuis ont été retirées du périmètre du GAL.

Sur un montant total de près de deux millions d'euros[20] les lignes de financement laissent apparaître une somme de près de 400 000 euros pour la seule assistance technique du projet.

À l'issue de cette brève analyse, quatre conclusions peuvent être tirées de ces exemples :

Premièrement, ces analyses soulignent la relative ouverture de l'action publique territoriale. La plupart des travaux sur la gouvernance ou la contractualisation des politiques publiques mettent l'accent sur l'opacité de la négociation, son enfermement dans des scènes autorisées soigneusement filtrées, bref sur son faible degré de démocratisation. Les exemples étudiés démontrent qu'une telle interprétation doit parfois être nuancée. Dans certaines procédures l'action publique sait aussi créer des lieux de mise en débat et de participation.

Deuxièmement, les logiques manageriales de développement, de mobilisation d'acteurs ou de contractualisation multi-niveaux ne sont pas réservées aux seuls élus urbains, loin s'en faut. Le gouvernement rural a lui aussi évolué vers des formes d'organisation plus complexes et vers des modes de gouvernement multiforme. La diversité des acteurs impliqués et l'ouverture de la discussion ne peuvent se réduire à des formes de mobilisation particularistes des acteurs traditionnels du monde rural. Ici comme ailleurs, les mouvements de déstructuration des macros acteurs, tels l'État ou les syndicats agricoles, font que la richesse, au sens symbolique ou au sens propre, est forcément plus éclatée et plus protéiforme. À la diversité socio-économique répond un meilleur partage des ressources et des discours porteurs de sens. C'est bien ce que cherchent à mettre en œuvre les procédures ici décrites qui permettent de valoriser les collectifs porteurs de biens communs en tenant compte des subjectivités culturelles.

Troisièmement, ces nouvelles façons de faire interfèrent avec les formes traditionnelles de la représentation. Dans de tels processus, la représentation démocratique, au sens classique du terme, joue un rôle ambigu. Censée s'ouvrir aux acteurs du territoire de par les termes mêmes des procédures Leader ou pays, elle n'en demeure pas moins fondamentale, avec, comme auparavant, une surreprésentation des maires des villes les plus importantes et/ou les plus dynamiques.

Quatrièmement, dans ces formes de mobilisation sociale et de développement territorial, on ne peut que remarquer le poids de l'ingénierie publique et le fait que ces nouvelles formes d'action sont « portées » par la puissance publique. La répartition des fonds, lors de Leader 2 est intéressante à commenter : les

20. Favoriser l'appropriation et mieux valoriser les produits d'excellence du territoire (409 200 € de FEADER), expérimenter des services d'excellence autour de la mobilité et créer une culture de la mobilité durable (497 970 € de FEADER), accompagner le développement des pôles économiques d'excellence du territoire et les promouvoir auprès de la population locale (499 950 €) et favoriser la coopération territoriale européenne (180 180 €).

227 millions de francs mobilisés par Leader 2 en PACA se répartissent comme suit : Union européenne 44 %, État 7 %, région 10 %, communes et regroupements de communes 30 % et **fonds privés 10 %** (nous soulignons). Le GAL pays de Haute-Provence-PNR Luberon a quant à lui financé des projets à hauteur de 57 millions de francs, dont 22 versés par l'Union. Sur ce territoire Leader 2 a donc permis de mobiliser 275 francs par habitant, répartis entre 304 projets portés par 157 opérateurs différents.

Sur la période 2000-2006, dans le cadre du programme Leader +, sur ce même territoire, ce sont 6,7 millions d'euros qui ont été distribués à 196 projets. L'analyse des sources de financement montre toujours une très forte implication des institutions publiques puisque 39 % des fonds ont été versés par le FEOGA, 20 % par la région PACA, 12 % par le département, 9 % par les communes, 4 % par l'État et seulement **16 % par les partenaires privés**.

En dépit des discours militants visant à lier institutions publiques et partenaires privés, nous ne sommes pas très éloignés d'une logique classique de subventions publiques très parcellisée.

Régulation sociale ou régulation politique ?

Les mécanismes de négociation et de compromis ici analysés s'appuient davantage sur des arrangements ponctuels que sur la vision de rapports pérennes. Ces dispositifs sont extrêmement précaires. Ils reposent avant tout sur un compromis politique issu de leaderships territoriaux, compromis élaboré à partir de mécanismes institutionnels certes ouverts, mais d'origine extérieure aux territoires. Autrement dit, on peut se demander, par-delà la glorification des approches de type ascendant et des mécanismes d'apprentissage rendant enfin majeurs les acteurs des territoires, quelle peut être la profondeur de l'enracinement de telles façons de faire. Il n'est pas certain que les acteurs économiques et sociaux d'un territoire puissent effectivement porter, dans la durée, une telle mobilisation.

Le double poids de la représentation politique et des dispositifs techniciens contribue à enfermer toujours davantage les procédures territoriales dans des logiques autonomes. C'est là un paradoxe. Alors que les démarches territoriales cherchent ouvertement à s'appuyer sur des spécificités locales, voire à leur donner forme, la réalité montre au contraire un éclatement des appartenances et des pratiques sociales qui ne se laissent pas ainsi contraindre. Autrement dit, les politiques d'aménagement ou de développement, telles qu'aujourd'hui conçues, courent après une réalité sociale qu'elles ne pourront jamais rattraper. Reconnaître la richesse et la diversité du monde social ne suffit pas à le mettre en forme. Dès lors, toute tentative pour construire un projet partagé se heurte fatalement à cette réalité fuyante qui n'offre aucune prise. Les choix des territoires de projet ne peuvent être que politiques face à cette complexité sans unité ni de temps ni de lieu.

L'économie peut-elle dessiner de nouveaux territoires ?

Dans un livre célèbre, B. Badie célébrait « la fin des territoires[21] » et soulignait que la prolifération des réseaux sociaux faisait disparaître la notion de territoire traditionnel fondée sur l'idée de frontière. Les territoires institutionnels, et en premier lieu ceux des États, tendraient ainsi à disparaître. Pour cet auteur, la multiplication des formes d'appartenances serait porteuse de recompositions territoriales « à la carte » fondées sur des pratiques sociales ou des volontés locales. C'est également la thèse de P. Le Gales dans son ouvrage érudit sur le retour des villes en Europe[22]. Selon une approche sensiblement identique, l'école française de l'économie de la proximité milite pour lier les considérations spatiales et les comportements culturels dans l'étude d'un territoire, les unes n'allant pas sans les autres. Dans ces travaux, dont on peut lire une présentation détaillée dans *La richesse des régions, la nouvelle géographie socio-économique*[23], les auteurs refusent d'opposer, d'une façon très militante « l'espace des économistes, un espace préalable où s'inscrivent et se juxtaposent des firmes atomes [...] et celui de la géographie socio-économique, toujours déjà donné comme tissé de rapports, comme culture, comme atmosphère, qui seul donne une substance à la proximité[24] ». L'objet de cet ouvrage est de démontrer la place centrale des relations sociales, notamment des réseaux économiques, dans l'explication les dynamiques territoriales. Les territoires deviennent alors des construits sociaux, liés à des pratiques et des comportements qui s'inscrivent dans un espace et lui donnent sens. La plupart des chapitres de ce livre pointent la nécessité, pour comprendre ou pour accompagner les politiques de développement territorial, de s'intéresser aux réseaux d'entrepreneurs privés et aux caractéristiques socio-économiques d'un milieu local. L'ouvrage contribue donc à réduire la place de la géographie physique dans les constructions territoriales, mais en n'étudiant que des aires urbaines, comme s'il n'y avait pas de salut en dehors d'un seuil critique de concentration humaine. Les modèles ainsi décrits ne sont que d'une faible utilité pour un pays comme la France dont la plupart des régions n'offrent qu'une faible densité, à l'image de la majeure partie du territoire ici étudié. Le titre même de l'ouvrage est trompeur ; on ne parle de la richesse que des régions peuplées en Europe. Il s'agit alors de comprendre la dynamique des « lieux aimants », selon la formule de A. Markusen[25], que représentent la Silicon Valley, l'Ile-de-France ou la région de Francfort. Ces travaux montrent ainsi un modèle de régulation par l'excellence dont la généralisation nous paraît pour le moins hasardeuse.

---

21. BADIE (B.), *La fin des territoires*, 1995, Paris, Fayard.
22. LE GALÈS (P.), *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, 2003, Paris, Presses de Sciences Po.
23. BENKO (G.) et LIPIETZ (A.) dir, *La richesse des régions, La nouvelle géographie socio-économique*, 2000, Paris, Puf, p. 227.
24. BENKO (G.) et LIPIETZ (A.), *La richesse des régions, La nouvelle géographie socio-économique*, *op. cit.*, p. 17, dans l'introduction générale.
25. MARKUSEN (A.), « Des lieux aimants dans un espace mouvant : une typologie des districts industriels », dans *La richesse des régions*, BENKO (G.) et LIPIETZ (A.), *op. cit.*, p. 85-120.

Les analyses en termes de régulation peuvent être sollicitées pour mettre en perspective ce qui se joue aujourd'hui sur les territoires pour montrer, une fois de plus, la fragilité des dispositifs d'action. D'un point de vue économique, R. Boyer et Y Saillard[26] s'intéressent aux mécanismes sociaux qui ont permis d'assurer la stabilité du système capitaliste dans la durée, et ce malgré certaines crises célèbres. Une telle approche dépasse donc la seule étude des mécanismes d'intervention de l'État dans l'économie, tout en l'intégrant, pour s'intéresser également aux rapports sociaux et aux représentations dominantes. Ce concept de régulation s'intéresse à tous les mécanismes sociaux qui permettent d'assurer à la fois la durabilité, la stabilité et la légitimité d'un système économique. Cette idée de stabilité est intéressante à approfondir du point de vue des systèmes territoriaux qui sont l'objet de cet ouvrage. Les mécanismes de négociation et de compromis ici analysés s'appuient davantage sur des arrangements ponctuels que sur la vision de rapports pérennes. La stabilité du système actuel est extrêmement précaire. Elle repose avant tout sur un compromis politique issu de leaderships territoriaux, compromis élaboré à partir de mécanismes institutionnels certes ouverts, mais ayant le plus souvent une origine extérieure aux territoires. Autrement dit, on peut se demander, par-delà la glorification des approches de type ascendant et des mécanismes d'apprentissage rendant enfin majeurs les acteurs des territoires, quelle peut être la profondeur de l'enracinement de telles façons de faire. Les appels d'offres territoriaux et les propositions de financements croisés entraînent aussi beaucoup d'effets d'opportunisme de la part des élites territoriales qui peuvent mobiliser des ressources extérieures à la seule fin d'asseoir leur légitimité sur leur territoire. Ces effets d'opportunisme s'accompagnent alors de mécanismes de verrouillage des réseaux d'action.

La notion de régulation économique a avant tout été pensée dans le cadre des États-nations qui définissaient chacun, dans la période de l'après-guerre, leurs formes de compromis économique et social. Les bouleversements actuels sont donc problématiques pour ces analyses davantage fondées sur les mécanismes de régulation de l'État providence. Comme le souligne Y. Saillard,

> « le développement des relations internationales, l'accentuation des spécificités des secteurs d'activités, des régions ou des territoires locaux et les avancées institutionnelles de l'ampleur de la construction européenne convergent vers une même question : la notion de régulation économique d'ensemble essentiellement définie au niveau national a-t-elle encore un sens[27] ? »

C'est aussi pour cette raison qu'un grand nombre de travaux d'économistes ou de géographes s'intéressent aux formes d'organisations économiques locales. C'est le cas dans l'étude des districts économiques, définis comme un tissu dense de petites et moyennes entreprises regroupées sur un même territoire. On assisterait, du fait de cette proximité géographique, à un dépassement des relations de simple concurrence au profit de relations privilégiées davantage fondées sur

26. BOYER (R.) et SAILLARD (Y.) dirs, *Théories de la régulation, l'état des savoirs*, 1995, Paris, La Découverte.
27. BOYER (R.) et SAILLARD (Y.) dirs, *Théories de la régulation, l'état des savoirs*, *op. cit.*, p. 286.

la coopération et la réciprocité[28]. Dans le cadre de ces analyses, il s'agit de cerner des particularités locales pour expliquer les différentes évolutions territoriales, des formes de déclin démographique et économique aux dynamiques de développement extrêmement fortes[29].

Ces travaux insistent sur les formes de régulation locale particulières qui caractérisent certaines régions bien définies. Ils visent à démonter l'existence de règles et de formes d'organisations qui se développent en raison de ces effets de proximité selon des processus plus ou moins formalisés. Ils démontrent la formation de dynamiques sociales et économiques particulières, propres à un territoire donné, qui peuvent donner naissance à des formes de développement endogène spécifiques. Pour J.-P. Gilly et B. Pecqueur, cette régulation locale, qui tend à structurer les comportements économiques, s'appuie sur l'articulation de trois dimensions. Ils identifient ainsi une proximité géographique, une proximité « organisationnelle » fondée sur une complémentarité technico-productive et une proximité institutionnelle « liée à des comportements cognitifs collectifs de recherche de solutions à des problèmes productifs[30] ».

La tentation de l'excellence

On voit bien, à la lecture de ces lignes, les deux ordres de difficultés auxquels le chercheur peut être confronté dans la généralisation d'une telle analyse des politiques territoriales.

• D'une part, ces analyses ne sont finalement convaincantes que pour les territoires pour lesquels elles ont été forgées, c'est-à-dire des territoires particuliers connaissant des modes de structuration sociale et de développement économique un peu atypiques. De la troisième Italie à la Silicon Valley, ce sont toujours les mêmes territoires qui sont cités en exemples. La généralisation des clés de leur réussite est pour le moins hasardeuse. Dans la majorité des territoires, c'est bien l'éclatement et la banalité des modes productifs qui prédominent, à l'image de la plupart des territoires ici étudiés en PACA. Les multiples tentatives pour faire apparaître des formes particulières de structuration économique sont de fait construites et pilotées par l'action publique[31].

28. Voir en particulier, outre l'ouvrage de R. BOYER et Y. SAILLARD déjà cité, les travaux aujourd'hui classiques de Benko (G.) et Lipietz (A.) dir, *Les régions qui gagnent*, 1992, Paris, Puf, ceux de BAGNASCO (A.) et SABEL (C.) dir, *Les PME en Europe*, 1994, Paris, La Découverte.
29. C'est ainsi que, par exemple, G. BENKO et A. LIPIETZ (*op. cit.*) définissaient trois types de régions « qui gagnent » : celles connaissant un tissu industriel de pmi-pme extrêmement interdépendant et spécialisé, à l'image de la troisième Italie, celle s'appuyant sur le développement des nouvelles technologies, comme la Silicon Valley et enfin les régions fondant leur prospérité sur l'offre de services financiers, telle la région de Los Angeles.
30. GILLY (J.-P.) et PECQUEUR (B.), « La dimension locale de la régulation », dans BOYER (B.) et SAILLARD (Y.) dir, *Théories de la régulation, l'état des savoirs*, *op. cit.*, p. 306 et s.
31. C'est également le cas ailleurs, voir les exemples de Grenoble ou de certaines parties de l'Écosser étudiées par DUNFORD (M.) et KAFKALAS (G.) dir. dans *Cities and Regions in the New Europe*, 1992, Londres, Belhaven Press.

• D'autre part, ces travaux étudient, dans un élan méthodologique stimulant, analyse économique et analyse sociologique, chacune des deux lectures se renforçant mutuellement. Ceci est parfaitement illustré par les travaux de A. Bagnasco sur la troisième Italie qui expliquent les particularités des formes de développement économique par le rôle que jouent les structures communautaires et familiales dans le pilotage des décisions économiques des entreprises. Cet auteur souligne la forte interdépendance entre l'organisation sociale et le développement économique d'un territoire. Ces travaux, qui ont connu un certain succès en France, puisque repris par des auteurs aussi différents que E. Ritaine, P. le Gales ou P. Oberti, tendaient à montrer, d'une façon un peu militante, qu'un territoire pouvait se mobiliser en faveur de son avenir hors des politiques nationales impulsées par l'État. Ils apportaient donc un démenti cinglant à tous ceux qui ne juraient que par des politiques impulsées par le centre. Pourtant, comme le reconnaît A. Bagnasco lui-même, il ne s'agit pas de rejeter toute forme de régulation politique : tant les effets induits par ce développement économique (pollution, trop grande spécialisation, repos sur les acquis et absence de recherche technologique) que ceux de la crise économique ont montré, même dans ces territoires si riches socialement, l'importance des politiques publiques de régulation et des lieux – publics – de construction de stratégie collective[32].

Sur la plupart des territoires, cette complémentarité supposée entre des systèmes productifs et des systèmes politiques locaux n'est pas évidente. Dans le cas de la France, B. Ganne a montré par ailleurs que la modernisation du pays au long des trente glorieuses avait été directement impulsée par des politiques nationales parfois en opposition directe avec les spécificités économiques régionales. Ses analyses de différentes branches industrielles montrent une intégration verticale des différentes filières et leurs relations privilégiées avec le centre, à l'exact opposé du cas italien[33]. Autant de travaux qui incitent finalement, dans la France d'aujourd'hui, à la prudence quant aux « autonomies locales » et à la capacité des acteurs locaux à élaborer en propre un discours d'excellence pouvant servir de base à une politique globale et ouverte de développement et d'aménagement.

Ainsi, sorti de quelques cas bien particuliers, les exemples de réussite sont plus modestes, et surtout peu nombreux. La plupart montrent en outre que seules des concentrations humaines minimales peuvent induire de tels cercles vertueux. Les interconnexions avec le monde rural ne se font qu'à partir d'un noyau urbain dense qui fédère les énergies et structure les relations économiques et sociales, comme si seuls les centres urbains pouvaient générer « de nouvelles capacités régulatrices et de nouvelles responsabilités[34] ». Les travaux de B. Morel[35], dans

32. BAGNASCO (A.) et OBERTI (M.), « Le trompe l'œil des régions en Italie », dans LE GALÈS (P.) et LEQUESNE (C.), *Les paradoxes des régions en Europe*, 1997, Paris, la Découverte.
33. GANNE (B.), « Les PME en France », dans BAGNASCO (A.) et SABEL (C.), *PME et développement économique en Europe*, 1994, Paris, la Découverte.
34. KEIL (R.) et RONNEBERGER (K.), « Francfort sur le Main : capitale fatale dans une région métropolitanisée », dans *La richesse des régions*, BENKO (G.) et LIPIETZ (A.), *op. cit.*, p. 227.
35. MOREL (B.), « Marseille, la naissance d'une métropole », dans *La richesse des régions*, BENKO (G.) et LIPIETZ (A.), *op. cit.*, p. 479-503.

ce même ouvrage, illustrent parfaitement la difficulté de ce type d'analyse dans la région urbaine marseillaise. Bien qu'une vaste et riche région urbaine se dessine sur le pourtour méditerranéen autour de Marseille, comment analyser les phénomènes à l'œuvre sans y voir avant tout une collection hétéroclite d'initiatives peu reliées entre elles. Le développement multicentré de la région PACA ne permet pas aujourd'hui de lier le développement des centres urbains les plus dynamiques à celui de son vaste arrière-pays. Le développement économique n'est pas nécessairement synonyme de développement territorial.

Certaines de ces analyses comportent le risque de réduire le territoire à deux dimensions : celle liée à ses spécificités géographiques et celle liée au tissu de PME qui le composent et le font vivre. Les liens entre entreprises et milieu local ne sont plus forcément automatiques. Les entreprises les plus innovantes, et donc les plus créatrices de richesse, sont justement celles qui ne se contentent pas de rester sur le seul marché local (tourisme, informatique, publicité et communication). Les territoires économiques sont sans doute à la fois trop hétérogènes et trop nombreux pour fonder une politique publique de développement. De par leur culture et la nature de leurs tâches, les entrepreneurs participent peu aux réseaux locaux de développement, comme le montrent nos exemples.

Le territoire d'action n'est jamais donné comme une évidence, les « liens naturels » relèvent d'une vision politique et non pas d'une froide analyse de l'interdépendance d'un milieu économique ou des comportements sociaux. P. Hassenteufel et P. Loncle-Moriceau montrent bien, dans un autre registre, celui des politiques sociales, la logique de ces nouvelles constructions territoriales qui résultent avant tout de la représentation intellectuelle des enjeux prioritaires. Selon eux, le territoire

> « est aujourd'hui moins conçu comme un niveau d'intervention défini a priori par les pouvoirs publics, que comme une construction a posteriori résultant de la mise au jour des processus conduisant à créer des problèmes socio-économiques. On passe donc d'un territoire construit par les politiques sociales à un territoire construit par les problèmes socio-économiques, et par là des individus à problèmes aux territoires à problèmes[36] ».

Si le territoire s'impose comme le nouveau cadre de l'action publique, il reste bien une construction administrative liée à des objectifs de politiques publiques somme toute très traditionnels. Une construction d'autant plus hypocrite, soulignent ces auteurs, que de façon tout à fait fortuite la plupart des découpages des politiques sociales correspondent à ceux des collectivités locales, et particulièrement du département. Ils peuvent alors conclure que les nouveaux dispositifs territoriaux sont aussi, à certains égards, des dispositifs de re-centralisation par l'imposition de normes d'action ou de mobilisation identique sur l'ensemble du territoire.

36. HASSENTEUFEL (P.) et LONCLE-MORICEAU (P.), « Territorialisation n'est pas décentralisation », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003, p. 49-54.

3

Les territoires entre mythe et réalité

Alors que l'appel aux territoires est toujours plus fort, ceux-ci n'ont jamais paru autant imbriqués dans des logiques plus vastes, qui contribuent finalement à les vider de leur substance. B. Jouve et C. Lefevre sont donc bien fondés à critiquer l'approche essentiellement localiste de la théorie des régimes urbains[37]. Le local n'a rien d'autonome, mais se structure dans le cadre d'impulsions et de ressources qui lui viennent de l'extérieur. Tant les dynamiques institutionnelles qu'économiques ou sociales obéissent le plus souvent à des influences extérieures au champ local. Le problème des territoires pertinents renvoie en réalité à celui de la pertinence de l'action publique. Comme le disent ces auteurs, « si la fragmentation institutionnelle apparaissait dans les décennies précédentes comme la grande responsable des défaillances de l'action publique, la période actuelle semble mettre davantage l'accent sur une crise profonde de la conception même de l'action publique, de ses formes et de ses modalités[38] ». Ce serait alors pour contrer cette crise du politique qu'il conviendrait de multiplier encore davantage les formes de coopération, contribuant à émietter encore davantage les décisions.

Il y a dans le local des politiques publiques actuelles un paradoxe. Le local, au sens traditionnel, celui de la communauté, du village, est aujourd'hui rejeté par ceux-là même qui en appellent au local comme lieu de construction d'un avenir collectif. Tous les acteurs du développement territorial ont adopté un discours extrêmement hostile à l'esprit de clocher, à l'enfermement villageois et aux conduites passéistes. Le territoire local moderne se structure à une autre échelle, celle du grand large et de l'ouverture au monde : la localisation pour faire face à la globalisation, selon un discours convenu. Mais les deux termes sont finalement identiques ; ils renvoient à une même sensation de déracinement, à une même quête d'identité, à une même perception floue des interdépendances sociales que l'on cherche à ordonner pour y voir plus clair. Ainsi, le statut du territoire est aujourd'hui extrêmement ambigu. C'est un territoire choisi, « à la carte », qui donc n'est que faiblement structurant pour les individus ou les institutions qui peuvent le découper, en changer ou le supprimer. Si l'existence du local est pour le moins discutable, qui ne se donne jamais à voir comme un tout, il en va de même de ses acteurs, de la « société locale ». Le local « civil » est trop éclaté pour servir de base tant à la construction d'un discours identitaire qu'à une politique publique.

Les dérives de l'action publique procédurale

Le territoire d'action n'est donc jamais donné comme une évidence, les « liens naturels » relèvent d'une vision politique et non pas d'une analyse que l'on voudrait objective de l'interdépendance d'un milieu économique ou des comportements sociaux. Le risque est bien de verser, comme dans la plupart des approches relevant de l'idée de gouvernance, dans le mythe d'une unité politique et sociale autour d'un projet de territoire. Comme l'économie, la science politique a parfois été tentée par une telle vision réductrice. C'est bien ce qu'écrivent P. Muller, A. Faure et F. Gerbeau dans leur ouvrage collectif de 1989 sur les entrepreneurs ruraux. « Cette négociation globale fonctionne au consensus sur l'essentiel, c'est-à-dire sur la valorisation économique et culturelle du patrimoine local. Les différents groupes d'intérêts sont conscients d'être dans la même galère, et cela d'autant plus que les élus locaux adoptent un profil entreprenarial[39]. » Le maire saurait ainsi rassembler autour d'un projet collectif partagé l'ensemble des forces locales qui ne trouveraient rien à redire sur son projet. Dans le chapitre 3 du même ouvrage, consacré au maire entrepreneur, ces trois auteurs insistent sur le rôle central du maire dans la mobilisation des potentialités locales[40]. « Le petit maire dynamique ne crée pas les projets novateurs mais il les encourage, les structure quand ils sont déjà apparents et les suscite quand ils ont des chances de trouver preneurs. Il joue le rôle de rassembleur, de catalyseurs de ces énergies[41]. »

Ici réside une ambiguïté à explorer. L'infinité des travaux actuels sur l'action publique, y compris nos propres exemples, montre qu'il n'y a pas un affaiblissement du rôle des élus et des prérogatives préfectorales. Sans doute leur « métier » est-il devenu plus difficile à analyser et à exercer du fait de ces nouvelles procédures, mais ils restent des acteurs centraux. La formule de P. Muller et F. Gerbaux était trop réductrice lorsqu'ils déclaraient « les élus locaux devront bien finir par choisir entre le confort de l'administration républicaine du territoire et les incertitudes du gouvernement local[42] ». Ils arrivent finalement assez bien à gérer les deux. On était, au début de la décennie 90, dans une phase un peu exploratoire de ces nouvelles procédures. Avec le recul, on pourrait au contraire écrire que les élus ont su jouer de la complémentarité de ces deux formes de compétences pour renouveler leur légitimité. Ainsi, la gouvernance concerne bien évidemment le rural et pas seulement l'urbain et, comme pour l'urbain, elle est une notion tout aussi discutable. Deux formes de projet de territoire, étudiées de près, permettent de ce point de vue d'affiner l'analyse.

Pays et SPL : un pouvoir politique toujours au centre

Les pays devaient être un laboratoire de la gouvernance locale. Il leur revenait de construire des territoires d'action dépassant les cloisonnements administratifs pour s'appuyer sur des bassins de vie ou d'emploi. Ils ont connu un important

37. JOUVE (C.) et LEFÈVRE (C.), *Villes, métropoles, les nouveaux territoires du politique*, 1999, Paris, Anthropos, p. 12 et s.
38. JOUVE (C.) et LEFÈVRE (C.), *Villes, métropoles, les nouveaux territoires du politique*, *op. cit.*, p. 21.
39. MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, commerçants, élus locaux*, 1989, Paris, L'Harmattan, p. 151.
40. MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, commerçants, élus locaux*, *op. cit.*, p. 124 et s.
41. MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, commerçants, élus locaux*, *op. cit.*, p. 124.
42. MULLER (P.) et GERBAUX (F.), « Les interventions économiques locales », 1992, *Pouvoirs*, n° 60, p. 114.

succès puisque au 1er janvier 2007 on en dénombrait 334, rassemblant 41 % de la population métropolitaine sur 73 % du territoire national[43]. 283 pays ont signé un contrat de pays avec leur région pour la période 2007-2013[44]. Autre nouveauté, à travers les conseils de développement, ils devaient faire une place aux citoyens engagés et aux acteurs du monde économique.

La volonté des ministres C. Pasqua puis D. Voynet a été de limiter le poids des élus dans la constitution et le pilotage des pays et de favoriser l'émergence de forces de propositions nouvelles. On peut aujourd'hui constater, par-delà les discours incantatoires, que la réalité reste éloignée de ces volontés initiales, à la fois du fait du poids des procédures et de la réappropriation des enjeux nouveaux par les institutions existantes. Les procédures de reconnaissance des périmètres d'études et définitifs obéissent à des règles de concertation extrêmement larges et contraignantes. Pourtant, l'initiative reste une compétence des communes et communautés de communes qui doivent délibérer en ce sens et informer l'ensemble des communes concernées par le périmètre retenu. Pour être validé, un territoire de pays doit passer par de nombreux filtres publics. Les pays issus de la LOADDT voient ainsi leur procédure de concertation rallongée puisque tant les conseils généraux, régionaux, les préfets de département, la commission départementale de coopération intercommunale (CDCI) et la conférence régionale d'aménagement et de développement du territoire (CRADT) doivent être consultés. Coprésidée par le préfet de région, le rôle de la CRADT est intéressant à étudier. Elle est composée, depuis la LOADDT, de représentants des différents niveaux de collectivités (région, départements, communes, groupements), de représentants des services de l'État (préfets, recteurs, trésorier payeur général) et de représentants de la vie sociale, économique et associative. Elle dispose d'un pouvoir important puisque, en cas d'avis contraires ou divergents des instances inférieures, c'est à elle que revient le rôle de trancher.

Les débats nationaux qui ont accompagné la naissance des pays illustrent le poids des logiques institutionnelles dès leur origine. Comme le rappelle P. Le Lidec l'idée était alors répandue qu'ils allaient progressivement supplanter les départements dans leur rôle de conseil aux petites communes, en chassant sur les même terres du rural face aux grandes villes[45]. Avec le recul, on peut noter qu'il ne s'est rien passé de tel. Les départements ont réussi à contrôler en partie la constitution des pays, en particulier en abondant leur trésorerie, et les élus des petites communes ont rapidement compris qu'il était de leur intérêt de faire perdurer leurs anciennes relations avec l'institution départementale.

Les pays devaient limiter la compétition et les surenchères entre les collectivités. Comme l'exprimait J.-L. Guigou « au niveau local, mises à part quelques exceptions notoires de réussite, l'absence de concertation entre les élus,

43. État des lieux des pays au 1er janvier 2007, Entreprises Territoires et Développement.
44. Évaluation des démarches contractuelles de pays, février 2006, conseil général du génie rural, des eaux et des forêts, DIACT.
45. LE LIDEC (P.), « À propos des luttes de définition autour de la notion de pays » in GAXIE (D.) dir, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, 1997, Paris, l'Harmattan, p. 79-108.

la confusion des compétences, l'exacerbation de la concurrence conduisent à des gaspillages financiers de plusieurs centaines de milliards par an[46] ». C'est bien cette volonté qui était au centre de la nouvelle loi. C'est ce que résumait C. Pasqua devant l'Assemblée nationale au moment de l'adoption de sa loi « tout le monde l'a reconnu, il faut que le partenariat remplace la concurrence entre les collectivités, car la concurrence est néfaste et nuisible. Il faut donc que la coopération intercommunale et la coopération interrégionale remplacent la concurrence[47] ».

Quelques années plus tard, le petit guide édité par les services de la DATAR sur les pays reconnaît sans ambages la place centrale des élus tout en essayant de la nuancer. « Même si les élus demeurent les pilotes incontestés de la démarche et les décideurs ultimes, responsables des arbitrages et des choix budgétaires l'association obligatoire du conseil de développement traduit la spécificité des pays en tant que mode d'organisation territoriale[48]. » Au nom de principe de réalité, on explique ainsi « qu'au demeurant, il aurait été difficilement imaginable de permettre à un pays, dénué de compétences administratives et de légitimité élective directe, d'imposer ses vues à des collectivités élues[49] ». Seules les communes qui valident sa charte par une délibération du conseil municipal peuvent s'inscrire dans la démarche contractuelle du pays.

Le Législateur a voulu laisser la procédure de création d'un conseil de développement peu contraignante, chaque pays le constituant librement. Il existe donc des formes très variables d'association de la société locale, la DATAR présentant des expériences de conseils composés de 30 à 130 membres. Le conseil de développement du pays de Haute-Provence ici présenté en comptant même 142. De ce point de vue, la loi stipule simplement que le conseil est créé par les communes et leurs groupements, sur proposition de ceux qui ont engagé la démarche, la seule obligation étant celle d'un relatif équilibre entre les différentes catégories d'acteurs représentées. Initiateurs de la procédure, les élus peuvent également siéger au sein du conseil de développement en l'absence d'interdiction explicite du Législateur. Ainsi, deux situations se rencontrent dans la réalité : certains pays, comme celui de Haute-Provence, ont choisi d'instituer une nette séparation entre le conseil de développement, qui ne représente ainsi que la société civile, et l'organe de pilotage du pays, qui a pris la forme d'une association. À l'inverse, d'autres territoires ont fait le choix d'une intégration plus poussée en adoptant un conseil de développement mixte. Dans tous les cas, les communes ou leurs groupements compétents doivent accepter la composition du conseil de développement.

L'évolution du pays de Haute-Provence, une fois sa charte adoptée, montre bien la difficulté de pérenniser une structure portée à bout de bras par quelques

46. GUIGOU (J.-L.), *Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps*, 1995, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 17.
47. JORF, débats de l'Assemblée nationale, 1995, p. 4721.
48. DATAR, *Les pays*, 2001, la Documentation Française, p. 36.
49. DATAR, *Les pays*, *op. cit.*, p. 50.

élus centraux sur leur territoire. Une fois l'ensemble des conseils municipaux informés de la constitution du pays subsiste un lourd travail de fédération des énergies locales. Si la rédaction de la charte est un moment privilégié de réflexion, le suivi thématique de son contenu reste encore un problème. Il est alors étroitement dépendant du travail de mobilisation des chargés de mission, dépendants eux-mêmes des crédits publics disponibles.

L'ambition des pays était grande, comme le rappelle le petit livre de la DATAR : « le pays aura à animer la conduite des programmes opérationnels, à aider les collectivités ou les organismes privés à monter leurs dossiers, à exercer une veille territoriale et réglementaire » pour aussitôt rajouter « dans de nombreux cas le dynamisme du pays est freiné par le sous-dimensionnement de son équipe d'animation, ce qui fragilise ses capacités de communication, de pédagogie mais aussi d'innovation. La pratique a notamment montré les insuffisances du modèle de l'agent de développement local unique, en situation de premier poste, victime d'un fort isolement social[50] ».

C'est ainsi reconnaître la difficulté de mobiliser un milieu local, voir de remettre en cause l'existence d'un milieu structuré, que d'en appeler à la constitution d'une grosse machine administrative. « Une équipe de 5 à 10 personnes, le cas échéant constituée par la mise à disposition de personnel ou par la mise en réseau d'agents déjà en place est en général un format minimum pour un pays en vitesse de croisière[51]. » Les élus sont donc prévenus, la mobilisation territoriale nécessite d'importants moyens humains et financiers.

Le pays, qui n'a pas de statut juridique particulier, ne peut donc pas délibérer ni contractualiser. Pour ce faire, il doit s'organiser soit en GIP, soit en syndicat mixte, soit en EPCI. La mise en œuvre des principes de la Charte, qui peut éventuellement être un vrai moment de démocratie participative, passe donc par une réappropriation de la procédure par les acteurs publics[52]. Cette réappropriation tranche avec la liberté que laisse la loi au conseil de développement pour s'organiser. Celui-ci peut prendre la forme d'une association loi 1901, être intégré dans un organisme consultatif existant (de type comité d'expansion ou comité de bassin), ou encore rester simplement informel. Mais le pouvoir de décision, in fine, est ailleurs. Il repose sur la mobilisation traditionnelle des élites politiques et sur leur capacité à s'insérer dans une procédure contractuelle publique. Comme bien d'autres dispositifs territoriaux, les pays ne peuvent fonctionner concrètement que par la contractualisation. Pour la mise en œuvre de la charte, l'organisme public qui l'anime peut signer un contrat de pays avec l'État et la région sur le volet territorial du contrat de plan précisant les moyens financiers mis à disposition et les dispositifs de coordination envisagés.

Une charte de pays est un document marquant avant tout l'engagement moral de chacun. C'est un document d'objectif d'une durée minimum de 10 ans qui

50. DATAR, *Les pays*, *op. cit.*, p. 49.
51. *Ibid.*
52. À l'exception du GIP qui peut rassembler des personnes morales tant de droit public que de droit privé. Ils sont pourtant rarissimes et posent de nombreux problèmes de fonctionnement.

n'entraîne aucun transfert de compétences ni ne contient de dispositions de portée réglementaire. Elle doit être vue comme un des cadres de référence de la contractualisation entre les partenaires publics, en particulier pour l'utilisation des financements du volet territorial du CPER.

Les pays ont été voulus comme des processus transparents de mobilisations locales. De fait, ils ont surtout été des outils mobilisés par les élus les plus entreprenants afin de capter de nouvelles sources de financements. L'expérience a également permis de souligner, comme l'avait fait, à une plus petite échelle, le programme Leader, la difficulté de véritablement construire un projet territorial partagé qui aille plus loin qu'un simple catalogue de bonnes intentions. Structures sans pouvoir, au statut ambigu, les pays doivent, pour agir, transposer leurs décisions dans des ordres politiques plus affirmés, à l'image des communes ou des départements. À la multiplication des échelles, on rajoute donc une incertitude liée au statut de la charte et de sa réelle prise en compte.

La politique des Systèmes Productifs locaux

Un autre exemple de portage politique d'une démarche territoriale est celui des Systèmes productifs locaux institués par la DATAR à partir de 1997. Il s'agissait de favoriser, sur l'ensemble du territoire national, des ensembles d'entreprises instituées en réseaux, susceptibles d'être soutenus dans leur démarche selon le fameux modèle de la troisième Italie[53]. Le travail, coordonné par la DATAR, a consisté dans un premier temps à repérer, par l'élaboration d'indicateurs statistiques affinés par des approches plus qualitatives, des nébuleuses d'entreprises interdépendantes. Deux appels à projets, en 1998 et 1999 ont permis de retenir 96 SPL à travers le territoire. Sans présenter ici les localisations et les spécificités de ces SPL, quelques leçons, du point de vue des politiques publiques, peuvent être tirées de cette expérience[54].

- Sur 96 SPL financièrement aidés (fort modestement du reste) par la DATAR par l'intermédiaire du FNADT ou du FEDER, il faut souligner que plus de la moitié relevaient de porteurs de projet appartenant à la sphère publique (55 %).
- La volonté d'instituer de véritables projets économiques de territoire ne gomme pas les logiques d'actions de ceux qui y participent : entre marketing territorial public et recherche d'avantages pour les entreprises privées, des auteurs comme F. Taulelle et M. Vidal dressent un constat assez sévère de la procédure.

> « Cependant, que les porteurs de projets soient publics ou privés, on peut se demander si les objectifs des uns et des autres sont véritablement les mêmes. En effet, si, de toute évidence, les acteurs publics ont tendance à valoriser leur

53. Voir, à ce sujet, le petit ouvrage *Les systèmes productifs locaux*, Paris, 2002, la Documentation Française édité par la DATAR et, pour une lecture plus critique du dispositif TAULELLE (F.) et VIDAL (M.), « SPL, entre consensus et interrogations » et Portal (E.) « Contrats et territoires : entre droit et logiques d'acteurs », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003, p. 13-25.
54. TAULELLE (F.) et VIDAL (M.), « SPL, entre consensus et interrogations », *op. cit.*, p. 16 et s.

territoire, en soutenant une activité économique par le biais des programmes SPL, les porteurs de projets privés peuvent avoir la tentation de jouer plutôt la carte du lobbying industriel sans forcément inscrire leur activité dans le territoire local[55]. »

Le développement économique territorial serait une affaire trop sérieuse pour être laissé aux seules volontés du monde privé.

Dans l'esprit de la DATAR, la logique des SPL se voulait en rupture avec celle des zonages de développement imposés du type de la Prime à l'Aménagement du Territoire. Il s'agissait de laisser les territoires s'instituer librement autour d'un projet fédérateur, tout comme le programme Leader dans le monde rural. Le rapport de G. Perrin-Gaillard et P. Duron, rendu en mai 2001, insistait lui aussi sur ce changement de philosophie[56].

Pourtant, force est de constater que la logique d'enfermement d'initiatives locales portées par des acteurs publics (DATAR, collectivités et CCI principalement) demeure. Comme dans Leader, l'innovation est finalement mineure dans les SPL. Elle consiste à ne plus contenir les projets dans des territoires prédéfinis, mais à fonder le découpage sur un mélange d'indicateurs statistiques et de volontés locales. La méthode diffère un peu mais le résultat, l'élaboration d'un territoire d'action administrativement contraint, reste le même. Les éléments de conclusion de F. Taulelle et M. Vidal viennent, bien qu'ils s'en défendent tout au long de leur texte, renforcer ceux de cet ouvrage concernant tout à la fois, dans les nouvelles politiques territoriales, la reconduction des rapports de forces, la difficulté de rassembler réellement un milieu local et la pérennité des actions menées une fois le dispositif public abandonné.

> « L'initiative de la DATAR a servi de levier pour mettre en place des actions communes entre différents acteurs [...] cependant, dans certains cas, on semble être relativement loin du "district industriel" marshallien, les petites entreprises ne se reconnaissent pas toujours dans des programmes qui ne servent pas forcément leurs intérêts mais plutôt ceux des grands donneurs d'ordre [...] s'agit-il, alors, simplement de l'un de ces objets qu'élabore parfois l'État à la recherche d'outils et d'objectifs pour une politique d'aménagement du territoire en quête de sens et de logiques fortes[57] ? »

Ces exemples tendent tous à relativiser la nouveauté des dispositifs publics et l'association du monde privé à de nouvelles formes de politiques publiques. Par-delà les interrogations qu'ils suscitent en termes d'aménagement du territoire, ils offrent également une critique de la transposition au cas français de la notion de gouvernance, qui viendrait redoubler, dans le domaine scientifique, cette heureuse ouverture de la décision aux acteurs territoriaux. La pique lancée par J. Commaille et B. Jobert contre cette notion en 1998 reste toujours d'actualité. Sous couvert de mettre en évidence un nouveau mode de gestion des territoires et

55. TAULELLE (F.) et VIDAL (M.), « SPL, entre consensus et interrogations », *op. cit.*, p. 16.
56. DURON (P.) et PERRIN-GAILLARD (G.), *Du zonage au contrat : une stratégie pour l'avenir*, Rapport au Premier ministre, mai 2001.
57. TAULELLE (F.) et VIDAL (M.), « SPL, entre consensus et interrogations », *op. cit.*, p. 19.

de la société, ce terme ne fait finalement que décrire une réorganisation de travail de gouvernement plus qu'une modification radicale de la prise de décision.

> « Autrement dit, l'utilisation du concept de gouvernance a d'abord à voir avec les limites du concept de gouvernement et plus généralement avec la séparation classique de l'État, société et marché. La gouvernance marquerait un déplacement du gouvernement, en relation avec la question de la souveraineté, mais sans doute pas l'avènement d'un nouveau mode de gouvernement. Ce dont il s'agit probablement, c'est une nouvelle économie des pouvoirs agissant sur la décision[58]. »

La gouvernance n'est qu'un mode d'organisation du pouvoir, qui tente désormais de prendre mieux en compte la complexité du social. Mais comme le font remarquer ces deux auteurs, le pouvoir de décision reste encore très largement institutionnalisé. La gouvernance « à la française » est aussi un moyen de réaffirmer la place de la décision politique et du pilotage volontariste de l'action publique, fussent-ils dans des formes plus ouvertes. L'étude des négociations territoriales dans ce livre invite à relativiser l'ensemble des approches qui privilégient les formes d'indépendance sociale au détriment du pouvoir institutionnel. Elles contribuent également à nuancer les discours sur l'ingouvernabilité ou la crise des démocraties occidentales. Souligner, comme le fait J.-C. Thoenig, « la dissociation croissante entre la capacité que manifestent les institutions à établir l'ordre social et la manière dont cet ordre social est produit dans la réalité quotidienne[59] » dénote d'une vision sans doute trop pessimiste de la réalité. La contraction des politiques publiques doit être analysée avec prudence. Elle correspond sans doute plus à un projet politique conscient, celui du libéralisme, qu'au constat réfléchi selon lequel la société française est décidément devenue ingouvernable.

Ce travail explore une voie médiane entre le diagnostic d'une déconnexion irrémédiable entre les sphères sociales et politiques et à l'inverse une vision trop hiérarchique et descendante de la décision politique. La place et l'intérêt de la norme – et du territoire politique – dans la gestion des hommes n'ont ainsi pas disparu. La nouveauté réside dans la négociation explicite de la norme, là où auparavant la règle était imposée et presque toujours réadaptée. De ce point de vue, il faut sans doute voir un progrès dans l'instauration de politiques négociées qui reconnaissent *a priori* le droit à ceux à qui la norme est destinée de participer à son élaboration. La négociation n'est alors pas nécessairement plus ouverte, elle prend simplement en considération les publics qui devront mettre en œuvre une politique donnée. On peut y voir un signe de maturité d'une action publique qui aurait pris en compte trente années d'analyses de la sociologie des organisations sur les inconvénients et les limites de la règle imposée[60]. Il ne s'agit finalement que du retour des exécutants dans le processus de décision. En poussant un peu le trait, on pourrait dire que cela ne change rien concrètement puisqu'ils étaient de

58. COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*, p. 29.
59. THOENIG (J.-C.), « L'usage analytique du concept de régulation », dans COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*, p. 35.
60. Comme le rappelle le titre engagé de M. Crozier, *État moderne, État modeste*, Paris, Fayard, 1982.

facto déjà acteurs de la décision. Le changement relève davantage de la méthode : puisque les exécutants sont très souvent maîtres de l'adaptation d'une décision, autant les associer le plus en amont possible à celle-ci. Ce n'est finalement qu'une forme de corporatisme territorial, c'est-à-dire une configuration toujours cloisonnée d'action publique.

Réseaux d'acteurs ou clientélisme ?

En 1986 déjà, un auteur comme U.K. Preuss soulignait les dangers d'une action publique fondée sur une offre de procédures qui aurait pour conséquence de favoriser les intérêts les mieux organisés[61]. C'est là un paradoxe des procédures négociées qui, dans leur justification, à l'image de Leader, cherchent à mieux prendre en compte les attentes et les intérêts locaux au nom de la solidarité et de la liberté d'expression.

C'est également le cas des pays qui peuvent aussi être vus comme des tentatives pour fédérer et moderniser des espaces ruraux peu denses et économiquement fragiles. Ces territoires sont pour la plupart constitués de communes totalement dépendantes des mécanismes de redistribution financières ici étudiés et ne disposent que de peu d'autonomie propre. Il est donc important pour les élus de ces territoires de s'insérer dans de tels dispositifs et d'en contrôler les transferts financiers, dans une logique de guichet. A.C. Douillet a ainsi pu démontrer le rôle toujours central des élus et des services de l'État dans ces procédures, c'est-à-dire en fin de compte la bonne santé du système traditionnel de la régulation croisée[62]. C'est bien ce que raconte, sans doute naïvement, un des élus à l'origine du pays de Haute-Provence :

> « nous les élus, on a bien évidemment un petit peu travaillé, on avait conduit une réflexion interne entre nous, pour voir un petit peu quelles étaient les orientations, ça s'est passé en plusieurs réunions de travail, notamment dans des séminaires qui ont été pilotés par des bureaux d'études. Au terme de ces séminaires, on a fini par voir les grandes lignes. À partir de là, on a constitué des commissions avec un vice président et on a fait appel à la société civile. On a fait donc appel à candidatures. On s'est retrouvé avec trois commissions qui étaient constituées d'une cinquantaine de personnes[63] ».

Bien entendu, les élus dont parle ce maire sont les plus importants du territoire, rassemblant, par-delà des majorités politiques différentes, les trois maires des trois premières communes du pays et le premier vice-président du conseil général. La procédure du pays, tout comme celle de Leader ou du contrat montagne, a donc été pour les grands élus un moyen de renouveler leur présence sur le territoire, au détriment, sans doute, des élus des petites communes rurales

61. Dans TEUBNER (G.), *Dilemmas of law in welfare state*, 1986, Berlin, de Gruyter, p. 170-171.
62. DOUILLET (A.C.), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *RFSP*, vol. 53, n° 4, août 2003, p. 583-606.
63. Citation extraite du mémoire de DEA de OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, 2004, IEP d'Aix-en-Provence, p. 53.

qui n'ont été associés aux projets qu'en fin de course. La création du conseil de développement a reposé à la fois sur la responsabilité de ces élus et sur l'encadrement par les techniciens du pays. Ceux-ci contribuent à la définition et au pilotage des groupes thématiques de réflexion. C'est ainsi que l'on retrouve dans la charte du pays de Haute-Provence un chapitre sur le thermalisme, porté par le maire de l'unique station thermale du territoire, dont le maire a été président du pays, que la charte est muette sur la mise en place d'une véritable politique territoriale (l'idée de lier le pays à un SCOT avait un temps été envisagée) du fait de l'intervention énergique de certains grands élus du territoire qui ne voulaient pas effrayer les petites communes, ou encore l'inscription dans la charte du credo de la ville de Forcalquier, dont le maire est aussi vice-président de la région, en charge des politiques territoriales. Dans son mémoire de DEA, A. Ottavy a pu montrer que,

> « le travail préliminaire, élaboré par le conseil de développement, fut l'œuvre en fait de quelques personnes membre du conseil qui ont dirigé les travaux [...] la charte est plus un travail d'experts du territoire, dont des universitaires, de techniciens du pays, un travail de consultations entre élus qu'une construction fondée sur la participation citoyenne[64] ».

Dans une pure logique de cumul des mandats, la multiplication des appartenances contribue à gommer les risques de conflits. Ce sont donc souvent les grands élus qui assurent la cohérence des dispositifs par le cumul des responsabilités face à l'éclatement des structures et de leurs prérogatives. Disposer d'un mandat de maire, de président de communauté de commune et de conseiller général permet à un élu d'étendre son champ d'influence. Il en va exactement de la même façon pour un élu cumulant une assise élective avec le pilotage de structures de projet, de type parc, GAL ou pays. Dans les deux cas, la cohérence des dispositifs se paie au prix d'un verrouillage des responsabilités et d'une très forte endogamie du milieu politique local. Dans la majorité des cas, les deux logiques contribuent, lorsqu'elles sont mêlées par les élus les plus dynamiques, à renforcer les pouvoirs déjà institués. De même, une grande partie des dossiers est portée non pas par de nouveaux acteurs des territoires, mais bien par les acteurs institutionnels classiques qui voient dans ces procédures un moyen d'obtenir de nouvelles sources de financement. Cela est vrai tant pour les pays que pour Leader. Dans ce dernier cas l'analyse de l'origine géographique des dossiers financés par le GAL est éclairante. Plus du quart de ces dossiers sont issus du territoire de la communauté de commune du Président du GAL, toutes origines institutionnelles confondues (communes, communauté de communes, associations ou partenaires privés), alors même que cette petite communauté ne représente que quelques pour cent des 100 000 habitants du territoire Leader. Dans le cas du pays de Haute-Provence, le phénomène est plus marqué encore. Sur 108 dossiers proposés à la région pour financement au titre de la deuxième

64. OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, *op. cit.*, p. 28.

partie du volet territorial, entre 2004 et 2006, 71 étaient déposés par les trois grandes communes du pays ou leurs communautés de communes, sur un total de près de 60 communes. On notera en outre qu'un nombre extrêmement réduit de projets était porté par des acteurs privés.

Selon une logique similaire, il faut souligner que des 142 membres officiels du conseil de développement du pays seul un tiers sont réellement présents, et qu'une petite partie seulement des membres présents est issue du monde associatif. On note une présence beaucoup plus importante de techniciens ou de représentants d'organismes territoriaux qui sont davantage là au titre de leurs activités professionnelles que d'une démarche citoyenne. C'est bien ce que remarque, pour l'ensemble de la région PACA, un représentant de l'association régionale pour le développement local « il faut savoir qui est présent dedans, ce sont des gens souvent déjà engagés, à différents niveaux, ça peut servir à ça, à donner un engagement supplémentaire des citoyens mais les conseils de développement restent des cercles d'initiés[65] ». La plupart des intervenants ont donc bien intégré les logiques procédurales des demandes de subventions et cherchent ainsi souvent à rendre territoriaux ou transversaux des projets qui relèvent avant tout du champ de leur appartenance professionnelle ou institutionnelle classique.

L'idéologie participationniste rencontre là ses limites, selon un constat qu'avait déjà établi, de façon très détaillée, L. Blondiaux dans le cas des conseils de quartiers à Paris[66]. Les phénomènes ici à l'œuvre sont les mêmes : toute prise de parole nécessite un important investissement à la fois en termes de temps et en termes de connaissances, c'est-à-dire une implication constante dans l'action pour rester informé. La capacité de prise de parole est intimement liée à la connaissance des sujets, c'est-à-dire à une intégration pré-existante dans des mécanismes similaires de travail collectif. L'élargissement de la décision, bien que réelle, est étroitement liée aux capacités cognitives, aux connaissances techniques et aux liens interpersonnels tissés par ailleurs, bien souvent dans d'autres procédures publiques, ce qui contribue à expliquer la très forte endogamie rencontrée dans ces procédures.

L'importance de ces liens concerne également les fonctionnaires et chargés de mission territoriaux, ceux-ci dépendant évidemment des élus. Or, le monde des élus locaux n'est pas si grand, en dépit des 550 000 élus de proximité. Ceux qui possèdent un exécutif local ont bien évidemment tendance à cumuler. Comment un fonctionnaire de département pourrait-il imposer une politique à un maire qui est également conseiller général ? Comment un chargé de mission Leader pourrait-il s'opposer à un maire qui appartient à une communauté de communes dirigée par son propre président de GAL ? Le problème se pose dans les mêmes termes à tous les échelons, depuis la communauté de commune à la région. Le recrutement du personnel politique fait qu'un petit nombre de gens seulement

65. OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, *op. cit.*, p. 30.

66. BLONDIAUX (L.), « Repésenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », Curapp/Craps, *La démocratie locale. Représentations, participation et espaces publics*, 1999, Paris, PUF, p. 367-401.

occupe la plupart des places. Dans les faits, les modes d'attribution des aides passent donc le plus souvent par des formes d'arbitrage politique et d'accès direct aux élus des collectivités sollicitées, dans des relations interpersonnelles extrêmement étroites.

Il ne s'agit pas ici de dénoncer des phénomènes parfaitement logiques mais de s'interroger sur la pertinence d'une politique d'aménagement appuyée sur des territoires qui fonctionnent sur un autre mode que la hiérarchisation des priorités. Un président d'assemblée départementale ou régionale a besoin de sa majorité et prendra difficilement le risque de différencier de manière trop marquée les différentes parties de son territoire. Or, une politique d'aménagement nécessite peut-être des choix.

L'insertion du département des Alpes-de-Haute-Provence dans les politiques territoriales illustre ces observations. Ce dernier s'est inséré très tôt dans les procédures de contractualisation territoriale de l'État et de la région afin d'étendre son influence sur son territoire rural. Ce département a décidé d'établir des « enveloppes dédiées » aux procédures contractuelles afin de se glisser, grâce à l'apport de nouveaux financements, dans les dispositifs contractuels. Ces enveloppes ont été établies pour la première fois dans le cadre des pactes territoriaux pour l'emploi proposés par la région. Le département avait alors décidé de ne pas laisser la région intervenir seule dans ce domaine, ce qui a nécessité un long travail de persuasion afin de pouvoir entrer dans le dispositif. Cette intervention a donné lieu à un bras de fer entre les deux collectivités qui n'avaient pas la même perception des enjeux et des découpages territoriaux : la région travaillait sur des bassins d'emplois prioritaires alors que le département a voulu instaurer le principe de l'uniformité de son territoire afin d'être sûr de n'oublier personne. Ainsi, tout en rentrant dans le dispositif territorial, le département a tenu à garder la maîtrise des critères d'attribution de ses enveloppes, quitte parfois à se trouver en opposition avec ceux de la région. On a alors pu assister à un étrange ballet de clientélismes locaux : un dossier faisait d'abord le tour des circuits traditionnels de financement, notamment auprès de l'État et de la région, et s'il n'entrait dans aucune « case », le département se positionnait en dernier recours. Ce « gage de souplesse », très fortement revendiqué, n'a pu être possible qu'au prix d'une procédure non explicitée, aux critères de sélection souvent fondés sur des calculs d'opportunité politique.

Plus récemment, le contrat montagne, auquel a participé ce même département, a fonctionné de la même manière. Il met en œuvre le volet territorial du CPER 2000-2006. Il s'agissait d'instaurer une « procédure tampon » en attendant de véritables projets qui permettraient de favoriser l'émergence des pays. Le département a donc réservé des fonds exactement comme la région pour faire de l'ingénierie de projet. L'idée était déjà de se positionner dans la procédure avec une « volonté systématique d'intervenir[67] ». Mais, une fois encore, il n'y a pas

67. Entretien avec les responsables des services « affaires européennes » et « aménagement et environnement » du département des Alpes-de-Haute-Provence, 2 juin 2004.

eu de choix explicitement fait, tout le territoire était éligible et les communes les plus mobilisées ont obtenu la quasi-totalité des financements. C'est ainsi que les propositions initiales du contrat montagne en 2000 dans les Alpes-de-Haute-Provence étaient très sectorielles, à l'image de tous les autres contrats en PACA. Ce contrat mobilisait essentiellement des financements pour les stations de ski. Le département a dû se battre là aussi avec la région pour que tout son territoire soit éligible au contrat, ce qui a eu pour effet de permettre à des zones non-neige de pouvoir prétendre à une « petite » partie du gâteau. En particulier, le contrat montagne réservait quelques financements pour l'émergence des pays. Dans cette négociation, le département a pu s'appuyer, souvent contre les grands élus, sur l'expertise de certains services de la région qui ne souhaitaient pas mobiliser l'intégralité des financements pour les seules stations de ski.

C'est donc selon une philosophie extrêmement pragmatique que ce département a cherché à favoriser l'émergence de toutes les formes de projets de territoires, parcs, pays ou intercommunalités, toujours dans un souci de n'oublier personne. La première partie du volet territorial, dans le cadre du contrat montagne, a donc été distribuée sur ces critères un peu flous entre 2000 et 2004 : 2/3 pour les stations de ski, le reste pour l'ingénierie des territoires.

Des logiques de chasseurs de primes

Ces nouvelles formes d'organisation territoriale, et les moyens financiers qui y sont associés, favorisent la naissance de structures prédatrices. Dans bien des cas, la finalité de l'action, développement de l'emploi ou restauration du patrimoine culturel est supplantée par le montage d'une structure permettant de capter sur le territoire de nouvelles sources de financement. Les élus les plus entreprenants l'ont compris lorsqu'ils cherchent à profiter de toutes les opportunités. Les nouvelles politiques territoriales agissent alors comme des subventions publiques qui leur permettent d'augmenter de façon souvent considérable, au regard des marges de manœuvre d'un maire rural, leurs ressources financières. Ces politiques se traduisent avant tout par la création d'emplois publics ou para-publics au sein des nouvelles structures de développement ou d'aménagement. Un nouveau modèle de gestion du personnel est ainsi progressivement né. Chaque chargé de mission se doit de monter un dossier qui lui permettra d'obtenir un financement spécifique qui, en retour, assurera son salaire.

C'est ce qu'atteste, à titre d'exemple, le tableau des ressources mobilisables par le pays de Haute-Provence ici étudié pour l'année 2009. Sur un montant global de recettes de 736 400 euros seulement 60 000 euros viennent des cotisations des communes, c'est-à-dire de ressources locales. Toutes les autres lignes d'action font l'objet d'une contractualisation annuelle avec l'État, la région ou les départements (les subventions à l'animation) ou sont issus d'appels d'offres régionaux (Agir, Agenda 21, Développeur de projet) ou européens (Leader, Alcotra).

Intitulé	Montant
Cotisations des communes	60 000 euros
Conseil de Développement	47 000 euros
État - Animation	40 000 euros
Région - Animation	40 000 euros
Conseil général - Animation	15 000 euros
Leader - Assistance technique	134 400 euros
Agir - Programme bois énergie	85 000 euros
Alcotra - Promoterroir	150 000 euros
Feder Tourisme	45 000 euros
Prospective	60 000 euros
Agenda 21	20 000 euros
Développeur de projets	40 000 euros
TOTAL	736 400 euros

Source : Pays de Haute-Provence, 2009.

Les salaires des huit chargés de mission du pays sont donc imputés, au pourcentage du temps passé, entre ces différents programmes. La précarité des dispositifs, évidemment, fait qu'une partie de leur travail consiste à suivre l'évolution des offres de financements territorialisés, aux dépens de leur mission originelle. À l'inverse des collectivités locales, relativement assurées de la progression de leurs recettes issues tant des transferts de l'État que de la fiscalité locale, les structures de projets sont en définitive extrêmement dépendantes. Ceci n'est certes pas un phénomène nouveau mais il tend à se généraliser.

C'est ce qu'illustrent également les transferts financiers contractualisés au parc naturel régional du Luberon. Son contrat de parc, qui a dû être approuvé par l'État et la région, a été signé le 17 décembre 2001, pour un montant de 8,5 millions d'euros. Il est composé de deux périodes, 2001-2003 et 2004-2006. Un comité de suivi, mis en place par le Préfet de région après sa signature, assure le contrôle de l'affectation des ressources prévues. Ce document a fait l'objet d'un important travail d'élaboration entre les services du parc et ses partenaires à travers l'instauration de commissions de programmation dans lesquelles étaient représentés les services de l'État et de la région. L'objectif de la commission a été de planifier les dépenses du parc pour les 6 années à venir. Le directeur du parc souligne alors l'intense marchandage et les difficultés rencontrées lors de ces négociations ainsi que la multiplication des incompréhensions entre une structure de projet et des administrations aux logiques d'actions très traditionnelles[68]. L'exercice de la négociation territoriale paraît parfois un peu contraint.

68. Entretien avec le directeur du PNR du Luberon, 21 juin 2004.

C'est ce que décrit le directeur du parc lors d'un bureau le 13 mai 2002 en remarquant « la bonne volonté de part de d'autre » et « la nécessité de conserver des contacts bilatéraux » afin d'aboutir. En face, les administrations étatiques ont souvent l'impression que le parc, structure pourtant transversale, dépasse son strict domaine de compétence. Comme le dit alors le sous-préfet, « il faudra veiller à respecter un équilibre des dossiers sous maîtrise d'ouvrage parc par rapport aux autres collectivités ». Le parc est un territoire de projet aux missions si peu définies qu'il fait peur. Ses logiques, différentes, perturbent les services de l'État comme l'avoue le sous-préfet à mots couverts lors de cette réunion en parlant « des problèmes de coordination entre les différents services de l'État » dans l'attribution d'une enveloppe financière qui dépasse la stricte gestion sectorielle des dossiers. Au cours de la programmation du volet territorial, le PNR du Luberon a dû se mobiliser à plusieurs reprises pour faire entendre sa voix face à la multiplication des outils territoriaux qui risquaient de capter une partie de ses financements traditionnels. Le Directeur du parc dénonçait ainsi en des termes sévères la multiplication des découpages qui tendent à se superposer au parc sans réflexion globale. Dans le cas de la création du pays de Haute-Provence, ni les services de l'État ni la région n'ont émis de réserves à la constitution d'un pays qui chevauchait partiellement le territoire du parc, faisant par là éclater sa cohérence géographique. « Chaque élu veut son jouet intercommunal ou territorial. La région n'a jamais vraiment cherché à harmoniser les initiatives. Chacun crée son truc et puis on verra bien ». Il a donc fallu par la suite signer des conventions entre les différents territoires ainsi créés, à l'image de la convention entre le parc et le pays de Haute-Provence, « mais on le fait après coup, c'est donc à la fois long, compliqué et souvent trop tard[69] ».

Le contrat de parc est un système très lourd dans lequel chaque action concrète doit faire l'objet d'un plan de financement détaillé, d'une délibération de la collectivité maître d'ouvrage puis passer en commission de programmation afin d'être validée par les services de l'État et de la région. Aucune délégation de somme forfaitaire n'est prévue afin de faciliter la rapidité d'exécution et l'autonomie du parc. Il s'agit en définitive d'un système de subventions distribuées au cas par cas, dans une double logique à la fois sectorielle et de maintien de la dépendance financière.

Trois exemples d'opérations inscrites dans le volet territorial du CPER illustrent la complexité des dossiers abordés dans ces commissions de programmation. Chaque chargé de mission du parc doit négocier en aval, avec les acteurs du territoire concerné, et en amont, avec les services de la région et de l'État, les conditions de montage et de réalisation des opérations, à l'image de ces trois exemples très représentatifs des missions du parc :

• l'élaboration d'un document d'objectifs Natura 2000. Le parc élabore un inventaire des dépenses (différents diagnostics d'espèces et d'activités) pour un coût total de 78 572 euros ttc et demande 25 916 euros à l'État au titre des mesures du PDRN, gérées par un établissement public, le CNASEA, et 47 576 euros à l'État sur les crédits du ministère de l'Environnement.

• la sensibilisation des acteurs du territoire pour la mise en place de chartes pour l'environnement, qui prévoit un plan de formation sur le végétal, visant à favoriser des études de « plans verts » sur les communes, chiffré à 18 233 euros ttc et qui bénéficie de 7 622 euros de subventions du ministère de l'Environnement au titre du contrat de parc et 4 573 euros de la région au titre de ce même contrat de parc.

• le plan de débroussaillage d'une forêt du petit Luberon, chiffré à 42 757 euros ttc : la région verse 10 725 euros et l'Union européenne, via les fonds du FEOGA mobilisés par le CNASEA verse 17 875 euros[70].

Ces trois mesures font partie des 99 propositions d'actions présentées par le parc à la région au titre du volet territorial du CPER pour la période 2000-2004. Il convient bien évidemment d'y rajouter les 77 autres programmes d'action négociés pour la période 2004-2006 pour avoir une idée relativement précise de la nature du travail des chefs de services du parc.

69. Entretien avec le directeur du PNR du Luberon, le 27 mai 2004.

70. Contrat de parc, PNR du Luberon et région PACA, 2000.

4

Quelles imbrications réglementaires et procédurales ?

L'éclatement des dispositifs est renforcé par leur faible intégration les uns aux autres et l'autonomie, garantie par la Constitution, dont dispose chaque collectivité dans la gestion de ses affaires locales. S'il permet difficilement la construction de projets partagés, cet émiettement des règlements et des procédures a eu pour effet le développement de cultures professionnelles nouvelles fondées sur la négociation explicite et le compromis. Dans le système français actuel, la négociation accapare une grande partie des énergies. Tant les exécutifs territoriaux que les différents services de l'État se retrouvent totalement imbriqués dans leurs actions et savent de quel poids pèsent les différents partenaires. Ce mode d'action est en fin de compte un facteur d'inhibition, puisqu'un acteur ne peut prendre la décision de bloquer un dossier au risque d'être un jour lui-même censuré. De tels travers, jusqu'à présent mis en évidence dans le cas des procédures négociées, peuvent aussi être identifiés dans la mise en œuvre des réformes de l'intercommunalité et de la planification issues des lois Chevènement et SRU.

Scot et intercommunalités : mettre en cohérence les initiatives locales

À l'analyse, les deux dispositifs phare des dernières réformes de l'administration locale du territoire, les intercommunalités de la loi Chevènement et les Schémas de Cohérence Territoriale de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, montrent des limites sensiblement identiques. Ces deux réformes sont nées des mêmes constats. Ceux de l'inadéquation du découpage communal face aux modes de vie modernes et au redéploiement des activités et de la rationalisation nécessaire de l'occupation d'un espace devenu rare et fragile. Dans un cas comme dans l'autre les volontés du Législateur viennent pourtant buter sur la permanence des réalités communales et la bonne santé des égoïsmes locaux.

Quelle place pour les SCOT ?

Remplaçant les SDAU, les Scot avaient trois ambitions. La première était d'intégrer dans la planification les enjeux d'économie d'espace et de l'urbanisme durable ; la seconde de clarifier et de renforcer les effets juridiques du nouveau document par rapport au SDAU après des années de contentieux ; la troisième, enfin, de tenir compte du nouveau découpage intercommunal de la France afin de construire de véritables projets d'agglomération. Les Scot devaient être des

instruments de planification stratégique fixant les « orientations générales de l'organisation de l'espace ». Dans l'esprit du Législateur les Scot devaient correspondre peu ou prou aux aires urbaines définies par l'Insee, c'est-à-dire coller aux fonctionnements des bassins d'emploi. Néanmoins, face à bien des réticences, la circulaire n° 2001-3 du 18 janvier 2001 a prévu que sur une aire urbaine plusieurs périmètres de Scot pouvaient être découpés afin de ne pas heurter les regroupements par majorité politique.

L'élaboration des SCOT illustre les carences d'un dispositif lui aussi fondé sur la négociation et le compromis entre élus communaux. Une fois encore, le dispositif, assez souple, laisse une importante marge de manœuvre aux élus de chaque commune. Cette souplesse explique ans doute le succès de la loi puisque plus de 200 Scot ont été lancés en France.

L'analyse des premiers documents démontre très souvent que loin d'avoir été de véritables outils de construction d'un projet partagé, ceux-ci sont devenus dans les faits une collection des attentes de chacun des maires inclus dans le périmètre.

Dans le contexte de l'éparpillement communal français et de la progression des formes d'intercommunalité, cet exercice de mise en cohérence semblait pourtant bienvenu. Les SCOT doivent en effet fixer, sur un périmètre négocié entre les communes et le préfet, les grandes orientations de l'aménagement de l'espace, et en particulier définir les équilibres entre les zones à urbaniser et les zones naturelles ou agricoles. Ils doivent également fixer les objectifs d'un territoire en matière d'équilibre d'habitat, de mixité sociale, de transports en communs et d'équipements commerciaux ou économiques. Mais les Schémas peuvent aussi être plus précis sur certains enjeux du territoire, notamment en matière de grands équipements, qui peuvent être inscrits dans le document. La loi les autorise même à prévoir l'utilisation prioritaire des zones constructibles existantes avant d'en créer de nouvelles ou à subordonner la construction de quartiers nouveaux à la création de réseaux de transports collectifs. Prenant la suite des schémas directeurs, qui avaient été élaborés par les services de l'État, les SCOT étaient appelés à jouer, tant par leur contenu que par la méthode choisie, celle de la négociation locale, un rôle extrêmement important dans l'aménagement.

Toutes ces promesses n'ont pas été tenues, pour deux raisons essentiellement. Face au risque de voir son développement contraint, chaque commune a cherché à inscrire dans le SCOT plus que les projets qu'elle ambitionnait effectivement de réaliser afin de rester libre de ses possibilités futures d'extension. C'est ainsi que paradoxalement bien des SCOT se montrent plus généreux en possibilités de développement que les anciens SDAU. Plus encore, l'analyse des processus de négociation et d'arbitrage autour de tels documents, laissés à l'entière initiative des élus locaux, montre la difficulté pour un élu communal de s'emparer d'une problématique générale d'aménagement empiétant sur des territoires communaux voisins. L'élaboration des SCOT, qui devait être l'occasion d'une réflexion stratégique, a ainsi entraîné des phénomènes d'autocensure, un élu communal ne se donnant pas le droit de juger du projet de la commune voisine, à la fois

par réflexe culturel et par peur d'être à son tour censuré. Dans ces conditions, les schémas, une fois encore, se traduisent pour la plupart par un catalogue de bonnes intentions avant tout fondées sur le plus petit dénominateur commun. En matière d'aménagement, on touche là les limites d'une méthode fondée à la fois sur le consensus et l'affirmation d'une absence de leadership. Issus des réflexions sur les enjeux contemporains de l'aménagement, les SCOT devaient assurer, au titre de la loi SRU, « une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux ». La mobilisation autour de ces objectifs a été bien faible. Le relatif succès des SCOT est bien davantage à comprendre comme un exercice imposé du fait de l'article L 122-2 du Code de l'urbanisme qui limite l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation dans les communes situées dans un périmètre de 15 kilomètres d'une agglomération de plus de 50 000 habitants. Dans un ouvrage récent, X. Desjardins arrive à des conclusions identiques. En dépit de leur succès quantitatif,

> « l'étude des Scot montre que les intercommunalités ne sont pas dotées de l'ensemble des outils juridiques, politique et institutionnel nécessaire à l'exercice de leur mission. Les Scot sont tributaires d'une pratique consensuelle qui exclue les choix audacieux et les discussions véritablement politiques sur l'avenir de l'urbain [1] ».

Outre le problème de l'absence de choix politiques clairement affirmés, il faut remarquer toutes les difficultés aujourd'hui rencontrées par les communes pour lier cet exercice à d'autres formes de projets territoriaux, comme les parcs, les pays ou les intercommunalités. Les SCOT peuvent également être lus comme de nouveaux découpages qui viennent parfois scinder des formes de coopération plus anciennes, ou au contraire qui lient entre eux des territoires pourtant sans expérience commune. Le cas des formes d'intercommunalités instituées avant la loi SRU est à cet égard éclairant. La loi prévoit en effet que les intercommunalités compétentes en matière d'aménagement du territoire doivent se substituer aux communes lors de l'élaboration du SCOT. La loi prévoit également qu'une intercommunalité ne peut être scindée, toutes les communes la composant sont donc obligatoirement parties prenantes au SCOT. Or, cette règle est directement entrée en conflit avec les préconisations des services de l'État qui voulaient instaurer un SCOT pour toutes les communes d'une agglomération situées dans un rayon de 15 kilomètres autour de la ville centre. De proche en proche, les territoires des SCOT ont ainsi pu connaître une inflation considérable à moins qu'ils n'aient été directement calqués sur les découpages politiques préexistants, ce qui limitait les risques de conflit mais diminuait d'autant leur cohérence.

Si l'intention était bonne, l'exercice SCOT demeure donc perfectible. Comme le met en évidence un rapport de 2004,

1. DESJARDIN (X.), « De la pertience des périmètres à la consistance des politiques : le défi de la planification territoriale », dans BOINO (P.) et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité, politique et territoire*, Paris, 2009, La Documentation Française, p. 80.

« l'injonction aux projets territoriaux et leur potentiel foisonnement, avec risque de dissémination de stratégies contradictoires, sont confrontés à l'absence d'un cadre de référence stratégique, à celle de lieu de régulation et de cohérence des stratégies et des politiques et de leurs bonnes règles d'emboîtement. Les SCOT procèdent bien de cette intention de cohérence mais leur impact en termes de régulation risque d'être limité d'autant que de nombreuses aires urbaines se divisent en plusieurs Scot mettant à l'ordre du jour la question de la régulation inter-SCOT[2] ».

Si les élus locaux ont souvent eu du mal à réaliser l'exercice, les services de l'État eux-mêmes ont pu peiner à assurer le relais. Un rapport au conseil général des Ponts et Chaussées, rendu en janvier 2003[3] souligne la faible préparation de ces services à participer à un tel exercice. Il montre ainsi un certain nombre de limites, et en particulier :

- des savoir-faire et des compétences fragiles et inégales selon les territoires, ce qui peut placer ces services en situation d'infériorité face à de puissantes collectivités ;
- des approches transversales et territoriales qui sont encore insuffisantes, entraînant parfois un relatif isolement de ces services dans un débat qui les dépasse ;
- une absence de vision claire des objectifs assignés par la loi au SCOT qui diminue d'autant le poids de la parole de l'État.

Dans le cadre de la planification négociée, ou partagée, le succès des nouvelles procédures d'aménagement repose avant tout sur la bonne volonté des collectivités et leur capacité à restreindre, volontairement, leur autonomie au profit d'un projet collectif. Or, tant les lois de décentralisation, maintes fois approfondies, que la récente extension de leurs garanties constitutionnelles ont entraîné le phénomène inverse. Les collectivités ont appris à intervenir de façon croissante. En fondant l'existence des collectivités sur celle d'affaires locales, la Constitution et le Législateur ont *de facto* reconnu un droit d'ingérence absolu pour chaque collectivité. La volonté des lois de décentralisation de mettre en cohérence les différents niveaux d'administration par l'attribution de blocs de compétence était dès lors une fiction juridique vouée à l'échec. La reconnaissance d'un intérêt local a très rapidement entraîné la multiplication des formes d'intervention. Le développement de la concurrence entre collectivités, aujourd'hui dénoncée, était dès lors inévitable. Ce qui paraît illogique à l'échelle du tout peut être parfaitement pertinent à celle de chaque collectivité. Confrontées, au quotidien, à une multitude de problèmes, celles-ci ont progressivement étendu le champ de leurs compétences et de leurs politiques, débordant largement les cadres législatifs. La multiplication des formes d'initiative dans le domaine du développement économique ou du tourisme, en particulier, en est une parfaite illustration. La

2. LOINGER (G.) et SPOHR (C.), *Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions*, 2004, Paris, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, ministère de l'Équipement, p. 70-71.
3. MEAUX (M.-L.), *Les services déconcentrés du ministère de l'Équipement et l'élaboration des schémas de cohérence territoriale*, Rapport au conseil général des Ponts et Chaussées, janvier 2003.

notion d'intérêt général local renvoie bien à une conception globalisante de l'action publique, davantage fondée sur le principe de la souveraineté politique que sur celui de compétences octroyées et calibrées. Les lois de décentralisation contenaient donc déjà cette contradiction intrinsèque entre le principe de l'autonomie politique et celui de la répartition des charges et des compétences entre des niveaux d'administration qui devaient s'emboîter. En butant sur l'irréductibilité des territoires, le système actuel démontre pleinement l'impasse à laquelle a mené cette contradiction. Chacun possède des perspectives et des visions à défendre qui ne se confondent pas avec celles des autres échelons. Les imbrications actuelles témoignent d'un raisonnement globalisant qui gomme les spécificités : ce qui est bon pour l'Europe est bon pour la France, donc bon pour les régions, les départements, les pays et cela dans un emboîtement sans fin. L'ensemble des procédures est fondé sur cette idée. Par-delà les pratiques locales, il doit exister un intérêt commun à agir qu'il suffit de trouver par la mise en place d'instances de concertation ou de conventionnement. C'est faire preuve soit de naïveté soit d'optimisme que de penser qu'un tel schéma permettra de régler les problèmes. Car rien n'est moins évident que cet hypothétique intérêt commun. Chaque niveau relève d'enjeux et d'intérêts propres. D. Béhar l'illustre pour la région parisienne : d'un point de vue francilien la double spécialisation de la Plaine Saint-Denis en immobilier de bureaux et en accueil de populations immigrées est parfaitement positive, puisque qu'elle permet de répondre à des besoins métropolitains clairement identifiables. Mais du point de vue de la Seine Saint-Denis, cette politique conduit à une dualisation et une spécialisation du territoire difficilement supportable à terme[4].

Il en va de même pour la région PACA ici étudiée. Ce travail montre que les intérêts des différents départements de la région, avec leurs spécificités parfois très fortes, ne correspondent pas nécessairement à ceux de la région ou de l'Aire urbaine marseillaise. Comme le souligne D. Béhar « chaque niveau a sa propre pertinence, en raison de la configuration singulière des enjeux qui s'y organisent[5] ». Ce fait n'est sans doute pas nouveau, mais il a longtemps été occulté par des politiques nationales de redistribution qui permettaient de lier le développement de chaque territoire.

Des intercommunalités aux logiques similaires

En dépit de son succès quantitatif, réellement remarquable[6], la loi Chevènement n'a pas non plus tenu toutes ses promesses. Comme le montre un récent ouvrage[7], en zone rurale, les intercommunalités se calquent plus souvent

4. BÉHAR (D.), « Au-delà de la décentralisation, repenser le pouvoir local », dans FLOQUET (C.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, *op. cit.*, p. 83.
5. *Ibid.*
6. Au 1er janvier 2008 le territoire national abritait 2583 groupements intercommunaux à fiscalité propre regroupant 92 % des communes et 87 % de la population française, contre respectivement 52 % et 55 % en 1998. Source ministère de l'Intérieur.
7. BOINO P. et DESJARDINS (X.) eds, *Intercommunalité : politique et territoire*, La Documentation Française, Paris, 2009.

sur les découpages cantonaux que sur les bassins de vie[8]. En milieu urbain, le découpage type est celui d'une communauté centrale entourée de communautés périphériques davantage fondée sur une opposition politique que sur un projet de territoire. Tout l'intérêt de l'ouvrage est de montrer que ce résultat a fondamentalement été voulu lors de l'élaboration du texte de loi. Tout comme lors du vote des lois de décentralisation une grande attention a été portée aux configurations politiques locales afin de ne pas effrayer les notables locaux et leur faire accepter la réforme. De ce point de vue tant le flou entourant la constitution des périmètres que celui de l'intérêt communautaire s'éclaire d'un jour nouveau. L'étude des communautés de communes offre donc un bilan contrasté. Plutôt positif à l'échelle macroscopique, il pose néanmoins une série de questions quant à la pertinence d'un dispositif laissé au bon vouloir des élus locaux. Ainsi, « ces nouvelles mailles institutionnelles ne s'ajustent que très rarement aux territoires fonctionnels, en l'occurrence à ceux que donnent à voir les aires urbaines de l'INSEE[9] ». À titre d'exemple, en moyenne nationale, l'étendue des communautés d'agglomération ne représente que 30 % de leur aire urbaine et 70 % de leur population[10].

Dans bien des cas, les préfets, juges de la pertinence des périmètres proposés, n'ont pas su ou voulu s'opposer à la création de communautés aux contours peu en phase avec les réalités urbaines. La loi, en fixant les règles du jeu

> « devant conduire les acteurs locaux à atteindre – parfois en dépit d'eux-mêmes – des objectifs prédéfinis, cette forme de gouvernementalité au sens foucaldien du terme leur laisse le soin de territorialiser les dispositifs qu'elle promeut afin de les adapter aux réalités locales. Cette volonté louable d'ancrage territorial a cependant pour effet d'ouvrir la porte à des accords locaux plus formels que substantiels qui amoindrissent la portée des politiques nationales lorsqu'ils n'en modifient pas le sens[11] ».

C'est également ce que remarquait la Cour des comptes dans son rapport au président de la République de 2005[12].

En dépit des chiffres, dans les zones urbanisées, la loi offre un succès modeste. Sur les 13 aires urbaines de plus de 500 000 habitants définies par l'Insee on ne compte que 6 communautés urbaines, dont quatre (Lyon, Lille, Bordeaux et Strasbourg) existaient déjà avant 1999. Seules Nantes et Marseille se sont finalement érigées en Communauté urbaine après la loi. À Marseille, cette communauté souffre en outre d'une pertinence discutable puisque les deux villes les plus riches de son pourtour, Aix-en-Provence et Aubagne, ont choisi de s'ériger chacune en communauté d'agglomération afin d'éviter d'intégrer la communauté de la ville centre de l'aire urbaine. Dans d'autres grandes villes, à l'image de Toulouse ou Nice, plusieurs communautés d'agglomération ou de communes se partagent également le territoire sur des logiques avant tout politiques. Vu du ciel, le résultat pourrait alors s'apparenter à celui d'une addition de « marguerites territoriales[13] » au cœur et aux pétales si disparates.

L'analyse des 123 aires urbaines françaises de plus de 50 000 habitants, qui auraient pu entraîner la création d'autant de communautés d'agglomération, montre la même fragmentation territoriale. Sur ces territoires on compte aujourd'hui une centaine de communautés d'agglomération. Toutefois ce chiffre doit être nuancé par la taille de ces communautés. En moyenne nationale, elles ne rassemblent pas plus de 27,6 % des communes de leur aire urbaine ! Enfin, 17 de ces aires urbaines ont opté pour la création d'une communauté de communes, formule la moins contraignante. Ainsi,

> « le degré d'intégration territoriale s'avère en définitive inversement proportionnel à la taille de l'aire urbaine. Plus l'aire urbaine est importante, plus la fragmentation est forte. La loi Chevènement n'a débouché sur la constitution d'une communauté intégrant l'ensemble d'une aire urbaine, ou presque, que dans les petites villes[14] ».

Il en résulte des communautés de taille réduite. La moyenne nationale est de moins de 13 communes, ce qui obère bien souvent les possibilités de rationaliser la gestion du territoire et de réellement partager les ressources fiscales. La création d'EPCI ne suffit pas toujours à répondre aux disparités territoriales. L'analyse du Portrait des communautés de communes réalisé fin 2003[15] mettait déjà en évidence l'importance de la taille et de la densité des communes comme facteur explicatif des succès de l'intercommunalité. Partout en France, les territoires dans lesquels les communes sont très étendues et la densité faible sont bien ceux dans lesquels l'intercommunalité rencontre le moins de succès.

Cette faible taille a facilité la maîtrise des instances communautaires par les élus municipaux. Ceux-ci restent bien présents dans l'élaboration de décisions passées au crible des différentes logiques communales avant d'être validées par l'assemblée de la communauté. Lors de la constitution des exécutifs un grand nombre de communauté a choisi de clairement afficher cette logique d'agrégation en élisant chaque maire à un poste de vice-président. Dans un certain nombre de cas, même dans des communautés anciennes, comme Lille ou Lyon, a été instituée une conférence des maires qui vise systématiquement toute décision

8. ADCF, Les notes de l'observatoire, les territoires de l'intercommunalité, périmètres et pertinences, Paris, ADCF, 2006, 17 p.
9. BOINO (P.) et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité, politique et territoire*, « Introduction », *op. cit.*, p. 6.
10. DEMAZIÈRE (C.), « Construction intercommunale et développement économique : éléments de problématique et application aux communautés d'agglomération, dans BOINO (P.) et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité, politique et territoire*, « Introduction », *op. cit.*, p. 46.
11. BOINO (P.), « Logique de champ et intercommunalité », dans BOINO P. et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité : politique et territoire*, *op. cit.*, p. 15.
12. Cour des comptes, L'intercommunalité en France, Rapport au président de la République, direction des journaux officiels, 2005, 387 p.
13. BOINO (P.), « Logique de champ et intercommunalité », dans BOINO P. et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité : politique et territoire*, *op. cit.*, p. 15.
14. *Ibid.*
15. Association des Communautés de France/Crédit Agricole, *Portrait des communautés de communes*, octobre 2003, 26 pages, dans *La Gazette des Communes, des départements et des régions*, 13 octobre 2003, n° 1712.

devant passer en conseil communautaire[16]. Si de tels modes de fonctionnement ont facilité l'intégration des communes les plus réticentes en leur garantissant un véritable droit de censure sur les décisions les concernant ils ont en revanche contribué à imposer les logiques communales au sein des EPCI issus de la loi Chevènement. Il est ainsi aisé de repérer, dans des décisions négociées en amont et adoptées au consensus, le poids des intérêts communaux et les mécanismes de redistribution relativement équitable des ressources, aux dépens de projets structurants forts. Ce consensus redistributif est en outre renforcé par l'exclusion du champ des compétences des communautés des sujets qui fâchent ou qui tendraient à trop empiéter sur les prérogatives des communes, à l'image du droit des sols.

En dépit du pouvoir donné aux préfets dans la constitution des périmètres, force est de constater que ceux-ci se sont rarement opposés aux chois des élus locaux. Tant la loi que ses circulaires d'application soulignaient pourtant la nécessité de calquer les nouveaux périmètres aux enjeux sociaux et économiques. En 1999, J.-P. Chevènement, alors ministre de l'Intérieur, précisait qu'il s'agissait « de faire coïncider les périmètres des groupements de communes [...] avec celui des espaces où les enjeux économiques et sociaux, mais aussi spatiaux, environnementaux et culturels sont les plus forts[17] ». Deux ans plus tard, le nouveau ministre s'adressait dans des termes identiques aux préfets en leur rappelant, au moment même où la quasi totalité du territoire national basculait dans l'intercommunalité, « que la loi a opté pour la conception d'un État stratège veillant au nom de l'intérêt général à la coïncidence des motivations locales avec les enjeux économiques, sociaux et spatiaux des habitants[18] ».

Le découpage des intercommunalités telles que nous les connaissons a obéi a bien d'autres logiques que celle de la rationalité territoriale. Intercommunalité de défense face à la ville centre, alliance politique manifeste, regroupement de communes à la richesse comparable à l'exclusion des plus pauvres, reconduction d'anciennes structures transformées en communautés de la loi Chevènement la plupart des histoires locales témoignent du rôle majeur des stratégies politiques locales. Pressés par le Gouvernement, les préfets eux-mêmes ont préféré laisser libre champ aux élus locaux afin de couvrir rapidement l'ensemble de leur territoire d'intercommunalités plutôt que de rentrer dans un long processus de négociation.

Pour toutes ces raisons, les communes, et leurs logiques d'actions spécifiques, ressortent finalement renforcées par dix ans d'intercommunalité. Tant leur faible taille que l'élection des conseillers communautaires au sein des conseils municipaux permet aux communes de veiller à la prise en compte de leurs intérêts dans les politiques communautaires. La pratique, courante, de nommer comme vice-présidents l'ensemble des maires a fini de transformer les intercommuna-

16. BOINO (P.), « Logique de champ et intercommunalité », dans BOINO P. et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité : politique et territoire*, *op. cit.*, p. 15.
17. Circulaire n°Nort/int/B/99/00162 du 13 juillet 1999.
18. Circulaire n°Nort/Int/B/01/00197/C du 5 juillet 2001.

lités en agrégation de communes. Dans le cas de Lille, mais cela est également vrai dans la plupart des communautés, quelle que soit leur taille, F. Desage[19] a montré dans sa thèse au titre évocateur que toutes les décisions devaient être validées en conférence des maires avant de passer en conseil communautaire. C'est ainsi que la plupart des décisions des 2583 communautés françaises sont le fruit de consensus municipaux qui veillent tout à la fois à redistribuer de façon équitable la richesse communautaire et à éviter les sujets qui fâchent, à l'image de l'implantation d'industries polluantes, de logements sociaux ou d'aire de stationnement des gens du voyage. Dans ce contexte, les transferts de compétence sont le plus souvent le fruit de négociations au coup par coup, équipement par équipement, en fonction des priorités municipales du moment, au détriment de la construction d'une stratégie intercommunale autonome[20]. La liberté laissée aux communes dans la définition de l'intérêt communautaire, au nom à la fois de leur autonomie de gestion et du principe de subsidiarité alors à la mode, a également permis aux communes de décider, au cas par cas, des compétences qui seraient cédées à l'intercommunalité et à quel coût. Ce choix

> « autorisait des négociations équipement par équipement, service par service, et permettait aux municipalités de jauger au cas par cas de la pertinence des transferts à opérer, au risque il est vrai que ces transferts relèvent davantage d'un inventaire à la Prévert que de l'identification d'un intérêt général local à partir duquel serait inféré ce qui doit relever du niveau communautaire ou rester au niveau municipal »[21].

Parce que le respect de la souveraineté municipale était au cœur de la loi, sans surprise, les intercommunalités sont aujourd'hui avant tout des structures au service des municipalités.

D'un point de vue financier, le rapport de la Cours de comptes de 2005 dénonçait des logiques similaires, qu'il s'agisse de la négociation des compétences transférées – et de leur coût – ou du calcul de la rétrocession aux communes d'une partie de la manne communautaire.

Les transferts de compétences s'effectuent presque toujours au coup par coup, en fonction d'opportunités politiques et d'un calcul financier par les communes, par paliers successifs, souvent au détriment des structures intercommunales. Le Rapport soulignait en outre la faible pertinence de certains transferts de compétences et leur saucissonnage, certaines compétences étant transférées sur le papier mais les communes gardant la main sur certains équipements ou personnels nécessaires à leur exercice. La Cour des comptes a ainsi été amenée à dénoncer,

19. DESAGE (F.), *Le consensus communautaire contre l'intégration intercommunale. Séquences de dynamiques d'institutionnalisation de la communauté urbaine de Lille (1964-2003)*. Thèse de doctorat de science politique, université de Lille 2.
20. C'est déjà ce que dénonçait un rapport de la Cour de comptes de 2005, soulignant au passage l'irrationalité économique et les risques de doublons financiers occasionnés par ces transferts de circonstance. Cour de comptes, *L'intercommunalité en France, Rapport au président de la République*, direction des journaux officiels, Paris, 2005, 387 p.
21. BOINO (P.), « Logique de champ et intercommunalité », dans BOINO P. et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité : politique et territoire*, *op. cit.*, p. 26.

assez sévèrement, le coût financier de ce développement de compétences et de services parallèle venant doubler ceux des communes. Face aux incohérences, doublons et chevauchements issus d'un transfert inachevé des compétences, Brice Hortefeux, alors ministre délégué aux collectivités territoriales, avait demandé aux préfets, dans une circulaire du 23 novembre 2005,

> « de s'impliquer personnellement pour que les intercommunalités soient une réponse rationnelle et adaptée aux enjeux locaux et notamment de veiller à ce que les communes ne conservent pas les moyens et que les transferts de compétences (soient) suivis le plus rapidement possible du transfert des services et des personnels concernés[22] ».

Si les incohérences les plus criantes ont aujourd'hui été corrigées, le travail restant est encore important.

D'un point de vue financier force est de constater que les communes ont fort logiquement eu tendance à minorer les charges des compétences transférées aux intercommunalités afin de se reverser une attribution de compensation plus favorable puis à augmenter le nombre et le coût de leurs projets dans le champ des compétences de la structure intercommunale. En ce qui concerne la Dotation de solidarité communautaire, facultative, un rapport de 2007 montre, à partir de l'étude de 204 EPCI à Taxe professionnelle unique, que 64 % d'entre eux l'avait instaurée, pour un montant moyen relativement faible il est vrai. En revanche, l'étude des clefs de répartition montrait que celle-ci était bien plus souvent calculée en fonction du poids démographique ou de l'intérêt politique à draguer telle ou telle commune que sur une vraie péréquation entre communes riches et communes pauvres[23]. Si la question de l'optimum territorial a bien été à l'origine de la loi Chevènement, tant son contenu que sa mise en œuvre rend compte « de la prégnance de la logique politique avec ses règles du jeu, ses valeurs, ses luttes aussi, pour la conquête et la conservation du pouvoir symbolique et de l'autorité[24] ».

De même, certains maires de villes centre ont préféré limiter l'extension de leur communauté afin de ne pas avoir à partager leurs richesses.

L'analyse du Portrait des communautés de communes réalisé fin 2003[25] laisse entrevoir une évolution positive. Plus de 2 200 communautés rassemblent environ 27 000 communes et 23 millions d'habitants. Le rapport souligne la taille croissante des communautés puisqu'en dépit de fortes disparités (la plus grande comporte 124 communes, plusieurs dizaines en comptent seulement 2) leur taille moyenne est passée de 11,4 communes en 2000 à 12,6 aujourd'hui. De même, les communautés de moins de 10 communes, qui représentaient 57 %

22. Circulaire Nor/Int/B/05/00105/C du 23 novembre 2005.
23. Conjuguer, *Politique de la ville et intercommunalité*, Rapport à la Délégation interministérielle à la ville, Paris, 2007, 111 p.
24. BOINO (P.), « Logique de champ et intercommunalité », dans BOINO P. et DESJARDINS (X.), *Intercommunalité : politique et territoire*, *op. cit.*, p. 24.
25. Association des Communautés de France/Crédit Agricole, *Portrait des communautés de communes*, octobre 2003, 26 pages, dans *La Gazette des Communes, des départements et des régions*, 13 octobre 2003, n° 1712.

du nombre total des communautés en 2001 n'en représentent plus que 43 % aujourd'hui. Par-delà ces chiffres, le rapport pointe pourtant les fortes disparités territoriales. Si les départements dans lesquels l'intercommunalité est ancienne permettent d'atteindre de telles moyennes, en revanche une partie du territoire français reste à la traîne. Des départements comme l'Ardèche, les Alpes de Haute-Provence, l'Aube, la Côte d'Or, l'Eure et Loire ou le Loiret connaissent des taux d'intercommunalité encore inférieur à 50 %. La taille moyenne des intercommunalités doit également être nuancée. Dans les 6 départements provençaux, à titre d'exemple, elle ne dépasse pas 9 communes. Mais le plus fondamental reste le croisement du taux d'intercommunalité avec les spécificités des territoires. Trois traits contribuent ainsi à expliquer les disparités régionales. Si un trait relève de l'ancienneté des pratiques en matière d'intercommunalité, et pourra donc faire l'objet d'évolutions, deux autres correspondent à des données géographiques moins facilement évolutives. Ce rapport met en évidence l'importance de la taille et de la densité des communes comme facteur explicatif des succès de l'intercommunalité. Partout en France, les territoires dans lesquels les communes sont très étendues et la densité faible sont bien ceux dans lesquels l'intercommunalité rencontre le moins de succès.

Les formes d'égoïsme ne concernent donc pas uniquement les structures de projets. La même analyse peut être faite pour les intercommunalités, quelle qu'en soit l'échelle. Deux exemples appuieront ici nos propos, celui de l'éclatement des communautés de communes du val de Durance et celui de la compétence économique de la Communauté urbaine du pays d'Aix.

L'étude des intercommunalités du Val de Durance, sur un territoire réputé pour sa faible structuration, permet d'affiner l'analyse. La carte montre bien ce phénomène « d'intercommunalité balkanique » dénoncé par un responsable du SGAR[26] puisque sur un petit territoire s'empilent, se superposent et s'opposent pas moins de 5 intercommunalités sans que la préfecture ne s'y soit réellement opposée. Même le département, pourtant impliqué dans les politiques territoriales, n'a jamais critiqué l'absence de cohérence du dispositif ainsi créé, comme le fait remarquer le directeur du parc du Luberon, un peu amer, « personne ne met de l'ordre dans ce foisonnement. Il s'agit de jouet politique, donc il ne faut pas faire de vague[27] ».

À y regarder de près, cependant, la politique ne fait pas tout. Ces cinq communautés de communes obéissent aussi à des critères objectifs de richesses et de positionnement géographique. L'analyse de la carte des intercommunalités montre une alliance entre les communes les plus riches, celles situées sur le couloir de développement et de déplacement du Val de Durance, et une coupure avec celles de l'arrière pays. Loin d'entraîner un partage des richesses ces intercommunalités tendent finalement à stabiliser les inégalités existantes. À de rares exceptions prés, le niveau de richesse compte au moins autant que la couleur politique.

26. Cité par OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, *op. cit.*, p. 52.
27. Entretien avec le directeur du PNR du Luberon, le 27 mai 2004.

Il en va de même en milieu urbain, dans lequel le poids des arbitrages politiques dans la construction des intercommunalités a bien été mis en évidence par F. Baraize et E. Négrier[28]. Pour la région ici étudiée, on se référera en particulier à l'analyse de M. Olive et J.-P. Oppenheim sur la construction de la Communauté Urbaine Marseille et les arbitrages rendus par le préfet[29]. La même chose pourrait être écrite sur la Communauté d'Agglomération du pays d'Aix. Il a souvent été dit que, dans bien des cas, l'intercommunalité aboutissait davantage à dédoubler les pesanteurs institutionnelles qu'à mettre en cohérence les politiques d'aménagement[30]. L'exemple de la gestion du développement économique par la CAPA, un des territoires les plus créateurs de richesses de la région, montre que ces critiques sont toujours d'actualité.

La CAPA dispose, de par la loi du 12 juillet 1999, de la compétence développement économique et aménagement de l'espace communautaire. La loi précise en effet que les communautés d'agglomération sont automatiquement compétentes en matière de création, d'aménagement, d'entretien et de gestion des zones d'activités industrielles, commerciales, tertiaires, artisanales, touristiques, portuaires ou aéroportuaires qui sont d'intérêt communautaire, ainsi que s'agissant des actions de développement économique d'intérêt communautaire. Évidemment, entière liberté d'appréciation est laissée aux élus locaux dans la définition de ce que peut être cet intérêt communautaire.

Aujourd'hui, les 34 communes de la communauté du pays d'Aix regroupent plus de 2 500 hectares de zones économiques, dont les deux zones les plus importantes de l'aire urbaine marseillaise: Plan de Campagne et Vitrolles. L'étude des compétences effectives de la communauté, c'est-à-dire l'analyse des zones d'activités qui ont fait l'objet d'un transfert de compétences, montre que toutes les grandes zones économiques sont restées strictement communales et que seules trois zones économiques, d'importance toute relative, ont été effectivement transférées[31]. Un rapport de la chambre régionale des comptes rendus en 2003, pointe ainsi les incohérences territoriales de la Communauté dans le champ du développement économique[32]. Dans ce rapport, la chambre souligne la conception extrêmement limitative de sa conception du développement par la communauté et son inadéquation vis-à-vis de l'esprit des textes législatifs. La création d'une communauté d'agglomération aurait dû entraîner le transfert systématique à la communauté de la gestion des zones d'activités nouvellement créées. Or, la communauté a décidé au contraire que chaque nouvelle création ferait l'objet d'un vote afin de déterminer si elle relève d'un intérêt communautaire ou communal. De même,

28. BARAIZE (F.) et NÉGRIER (E.), *L'invention politique de l'agglomération*, 2001, Paris, l'Harmattan.
29. OLIVE (M.) et OPPENHEIM (J.-P.), « La Communauté urbaine de Marseille, un fragment métropolitain », dans BARAIZE (F.) et Négrier (E.), *L'invention politique de l'agglomération, op. cit.*
30. On relira en particulier l'article de G. MASSARDIER, « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », dans GAXIE (D.), *Luttes d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, Paris, 1997, l'Harmattan, p. 139-164.
31. Les zones du quartier de l'Enfant à Aix-en-Provence, de Château Blanc à Ventabren et de Vergeras à Saint-Estève Janson.
32. Chambre régionale des comptes, 2003, *Rapport d'observation sur la gestion de la CPA au cours des années 1994-2002.*

aucune des zones existantes n'a fait à ce jour l'objet d'un transfert de compétence. Dans cet exemple, les communes ont réussi à rester maîtresses de leur politique d'accueil et d'implantation d'entreprises par un accord négocié en contradiction avec les textes législatifs. La chambre soulève ainsi deux séries de questions sur le fonctionnement de la communauté. La première relève de la visibilité de la politique économique du territoire, partagée, de façon inéquitable, entre les communes et la communauté. La seconde concerne le manque d'égalité et de transparence des transferts de charges effectués, puisque aucune définition précise n'existe de ce que pourrait être le développement économique communautaire.

Ainsi, les nouveaux équilibres entre espaces communaux et espaces communautaires issus de la loi Chevènement posent les mêmes types de question. Tant que les formes d'intercommunalité ne seront qu'une émanation des communes leurs actions seront contingentées par le maintien des grands équilibres communaux, les rééquilibrages n'intervenant qu'à la marge, sur le plus petit dénominateur commun. Les relations financières entre commune et EPCI témoignent de cet équilibre fragile. Le dispositif des transferts financiers prévu par la loi, même dans ses formes les plus intégrées, comme la TPU, est fondé sur une restitution aux communes des recettes fiscales de l'EPCI, déduction faite des dépenses liées aux compétences transférées. La loi elle-même tend à favoriser ces retours financiers par l'instauration d'un double mécanisme, celui de l'Attribution de compensation (attribuée de façon mécanique) et celui de la Dotation de solidarité communautaire (pouvant faire intervenir des critères politiques de redistribution). Certains gestionnaires de collectivités locales dénoncent ainsi régulièrement cette perversion de l'esprit communautaire, à l'image du DGS de la communauté urbaine de Nantes qui résumait simplement le problème il y a quelques années: « les intercommunalités dans leur structure interne répartissent leurs ressources de telle façon que les communes retrouvent leurs moyens, ceux d'avant le transfert, et donc leurs inégalités originelles[33] ».

Un second écueil concerne l'ambiguïté du statut des EPCI. Il y a un paradoxe à penser que la communauté peut porter un projet de territoire global, dans toutes ses dimensions, alors qu'elle ne dispose que des compétences que les communes ont bien voulu lui transférer.

> « Cette vocation de l'agglomération à penser globalement son territoire et à énoncer une stratégie suppose une capacité à se saisir de toute thématique porteuse de sens et de développement, quel que soit le découpage des compétences. Cette vision stratégique n'est pas compatible avec le découpage en tranches des thématiques de la ville[34]. »

Un EPCI se retrouve toujours obligé de négocier avec chaque conseil municipal dans le cadre d'une thématique pourtant d'intérêt communautaire, mais dont la compétence n'aurait pas été explicitement transférée. Les propositions, nombreuses, d'élire les conseils communautaires au suffrage universel ne résou-

33. THÉRY (L.), « L'agglomération, outil de cohésion sociale urbaine? », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003, p. 69.
34. THÉRY (L.), « L'agglomération, outil de cohésion sociale urbaine? », *op. cit.*, p. 70.

draient finalement pas ce problème qui relève d'abord de la multiplication des structures. Peu de voix, dans ce contexte, s'élèvent pour mettre en garde contre les risques de désintérêt et d'incompréhension du corps électoral en cas d'institution d'une nouvelle élection.

Le morcellement réglementaire

Le contexte actuel marque une séparation croissante entre les documents nationaux d'aménagement du territoire et les volontés locales s'exprimant tant dans les plans locaux d'urbanisme et les schémas de cohérence territoriale que dans les volontés départementales et régionales. En matière de gestion territoriale, la France cumule toujours deux législations, l'une issue des compétences traditionnelles de l'État en matière d'aménagement du territoire et une autre, plus récente, qui donne aux collectivités locales des compétences étendues dans le champ de l'urbanisme et du développement. Tant que les documents issus des réflexions planificatrices nationales ou régionales (en premier lieu les SRADT) ne s'imposeront pas aux documents locaux, toute forme de mise en cohérence demeurera vaine. Au sujet des SRADT, Y. Jégouzo note d'ailleurs avec malice le paradoxe suivant: « ils sont de la compétence des régions lorsqu'ils sont dénués de portée juridique; dès qu'ils deviennent opposables, ils doivent être approuvés par décret[35] ». Aujourd'hui seules les DTA, aux dispositions opérationnelles souvent peu détaillée, détiennent une valeur normative supérieure.

L'analyse démontre les difficiles articulations entre les outils et échelles d'intervention, des zonages Objectif 2 au SRADT, des parcs aux pays, des SCOT aux PLU Cette fragmentation des outils et des responsabilités entraîne une double conséquence:

Premièrement, du fait que chaque élu un tant soit peu entreprenant peut porter une procédure spécifique de développement, le maillage territorial n'est pas nécessairement porteur de cohérence. Il faut aussi voir des logiques de conflits politiques ou de querelles de chapelles dans les projets de territoire. Ceux-ci servent aussi à dessiner la carte des affinités politiques. Cette multiplication des dispositifs a donné naissance à de nouvelles façons de faire. Chaque action doit être présentée dans des termes suffisamment souples pour pouvoir se fondre dans les procédures et les attentes des autres partenaires. Il convient alors de définir un cap mais de s'autoriser une navigation non exempte de détours afin de pouvoir bénéficier des financements des uns et des autres.

Secondement, comme les différents territoires sont indépendants des uns des autres, que mis à part le couple SCOT/PLU et peut-être parc/pays, mais de manière extrêmement souple, le Législateur n'a pas souhaité instaurer un quel-

35. JÉGOUZO (Y.), « Planification de l'aménagement du territoire et relance de la décentralisation » et HERTZOG (R.), « L'enjeu d'une réforme régionale : la constitution d'un État décentralisé », dans FLOQUET (C.). *Pour en finir avec la dé-centralisation*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube, p. 148. C'est le cas en particulier du SDRIF de l'Ile-de-France ou du Schéma d'aménagement de la Corse. Le rapport Morvan de 1998 soulignait déjà cette nécessité.

conque lien entre les différentes procédures, les risques d'incompatibilité sont réels. Chaque projet se déclinant à une échelle particulière, il peut parfois être difficile pour un élu de tenir le même cap à tous les échelons auxquels il participe. Ce n'est pas là seulement une question de majorité politique mais d'articulation entre échelles d'action et procédures. Une grande ambition inscrite dans la charte d'un pays pourra se trouver totalement dénaturée pour entrer dans des critères administratifs de demande de subvention dans le cas d'un programme Leader, voire bafouée ponctuellement lors de la révision d'un PLU face à la pression des intérêts privés. Dans un tel exemple, comment définir le sens de l'action publique? Si chaque échelle et procédure peut posséder sa cohérence propre, rien ne garantit leur compatibilité, tant verticale qu'horizontale.

Dans l'esprit des lois les plus récentes, l'ensemble de ces procédures devait essayer de faire travailler ensemble des pouvoirs rivaux plutôt que de les fondre, ce qui en dit long sur les résistances. Comme le souligne A. Faure « l'État participe au renouvellement des pratiques publiques territorialisées en préférant la réarticulation à la recomposition, la jointure à la confection, l'emboîtement à la fabrication[36]. » On a donc scrupuleusement évité d'opérer des choix, que ce soit en termes de compétences ou en termes de leadership. La notion, jamais véritablement mise en œuvre, de collectivité « chef de file » pour la région vient aussi rappeler la volonté de ne froisser personne. L'idée était plutôt d'offrir des scènes de mise en cohérence. Les acteurs locaux, et en premier chef les élus, ont bien évidemment profité pleinement des dispositifs à partir de la réactualisation de leurs pratiques traditionnelles.

En des termes assez crus, R. Hertzog résume bien la position de la région qui est loin d'être centrale dans les dispositifs actuels:

> « la planification, à supposer qu'elle soit encore d'actualité, n'a pas de véritables supports régionaux. Les contrats de plan État région servent de référence aux relations entre l'État et les collectivités territoriales, mais ne méritent guère le qualificatif de plans. Le refus de donner à la région une suprématie sur les autres collectivités et les pouvoirs qui en découlent délégitime par avance toute véritable planification et la réduit parfois à de la prospective paperassière et bavarde[37] ».

Grande pourvoyeuse de financement sur les territoires, la région est aujourd'hui prise dans un double étau, celui de l'augmentation des frais fixes liés à ses compétences statutaires (lycées, formation professionnelle, trains express régionaux) et celui des volontés de ses partenaires dans la contractualisation, dont évidemment l'État. L'auteur souligne finalement l'impossibilité pour la région d'être la collectivité « chef de file » des politiques territoriales. « Avec une assemblée divisée et un exécutif ligoté, la région est (délibérément) un maillon faible de l'armature territoriale. Coalition compliquée et instable, le pouvoir régional n'a ni la capacité de se faire bien entendre par la population, ni celle

36. FAURE (A.), « La subsidiarité rampante des territoires en politique », dans FAURE (A.) *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, 1997, Paris, l'Harmattan, p. 249.
37. HERTZOG (R.), « L'enjeu d'une réforme régionale: la constitution d'un État décentralisé », dans Floquet (C.), *Pour en finir avec la dé-centralisation, op. cit.*, p. 102.

d'exercer une autorité sur les collectivités qui composent la région[38]. » Comme le faisait remarquer le directeur des affaires européennes, en PACA comme ailleurs, « la région ne peut véritablement avoir une politique régionale alors que les départements font encore ce qu'ils veulent[39] ».

Entre apprentissages collectifs et coûts de transaction

Les pratiques de l'aménagement et du développement apparaissent ambivalentes. Critiquables du fait des lourdeurs qu'elles génèrent, elles contribuent aussi à l'apparition de nouvelles cultures professionnelles, davantage fondées sur le partage d'expérience. L'idée d'apprentissage est souvent mise en avant. Par-delà les procédures ponctuelles, forcément imparfaites et transitoires, elle souligne les profondes modifications des mentalités et des habitudes. La gestion des territoires procéderait par apprentissages successifs obéissant à une double logique, celle de la pédagogie du projet de territoire construit dans l'interrelation et celle de l'expérimentation du travail et des liens collectifs.

Hybridation des intérêts et apprentissages collectifs

Depuis près de 20 ans de nombreux travaux ont mis en avant les caractéristiques du maire entrepreneur. Dans un ouvrage paru en 1989[40] ses auteurs montrent que les territoires ruraux, tout comme les territoires urbains, sont des lieux d'expérimentation de nouvelles formes d'action publique. Ce nouveau maire ne fonde plus sa légitimité sur un système de notabilité immobile, fait de neutralisation des rapports de forces et de gestion paternaliste des intérêts de la commune, mais sur un investissement dans le développement économique, quitte à prendre des risques. « La différence est de taille: c'est à partir des potentialités d'action additionnées des acteurs locaux qu'il forge sa force d'initiative et de proposition » écrivent-ils[41]. Face aux enjeux de développement économique, dans un contexte concurrentiel ou de diminution démographique, dans les territoires les plus reculés, le maire apprend à bouleverser son rôle de notable assurant la stabilité sociale et politique de la commune au profit d'un comportement plus agressif afin de développer son territoire. Les voies empruntées dans cette démarche sont multiples, comme le rappellent les auteurs: « on trouve pêle-mêle des procédures contractuelles, des schémas de développement, des aides spécifiques, des chartes de coopération, des réseaux associatifs, de solides amitiés, un soupçon de pédagogie, une pincée de charisme, des qualités de gestionnaires, un zeste de témérité[42] ». Si le « maire développeur » sait s'appuyer sur les forces locales, il est

38. HERTZOG (R.), « L'enjeu d'une réforme régionale: la constitution d'un État décentralisé », *op. cit.*, p. 103.
39. Entretien avec le directeur des *Financements européens*, région PACA, le 7 mai 2004.
40. MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, commerçants, élus locaux*, *op. cit.*
41. MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *op. cit.*, p. 154.
42. *Ibid.*

avant tout un fin connaisseur des procédures et financements publics de développement des territoires. C'est donc avant tout un « élu manager », spécialiste des procédures, surtout en milieu rural, dans lequel les potentialités humaines ne sont pas illimitées, un homme de dossiers, sachant frapper aux bonnes portes et toujours à l'écoute des procédures, nombreuses, sans cesse mises sur le marché des politiques publiques de développement et d'aménagement. L'image de VRP du territoire, parfois mise en avant, semble de ce point de vue particulièrement juste. Le maire développeur est un chasseur de primes maîtrisant l'ensemble des procédures et des institutions susceptibles d'être mobilisées en faveur d'un projet local qui peut toujours être redéfini pour « coller » aux attentes des financeurs.

Les procédures contribuent, à leur façon, à façonner les hommes et les territoires. Si l'accent est souvent mis sur les apprentissages et le tissage de liens nouveaux, il faut remarquer que ces nouvelles pratiques relèvent aussi de simples logiques administratives. Plusieurs auteurs soulignent le développement de comportements opportunistes de la part des élites locales, sans que la valeur ajoutée réelle de ces nouveaux comportements, par-delà les transferts financiers qu'ils autorisent, ne soit mise en évidence. Dans *Que gouvernent les régions d'Europe*, E. Négrier décrit le rôle de ces procédures dans la structuration des jeux locaux, contribuant du même coup à en faire des variables explicatives pour le chercheur. « Nous considérerons d'abord les programmes européens comme des opportunités offertes à une pluralité d'acteurs en situation de coopération et de compétition d'étendre le domaine territorialisé de leurs échanges politiques[43]. » De même, les analyses de B. Jouve portant sur la région Rhône-Alpes illustrent les volontés d'appropriation des procédures par les acteurs les plus dynamiques. C'est bien le sens de cet extrait d'entretien avec un technicien régional cité par l'auteur mais qui pourrait tout aussi bien s'appliquer pour notre territoire.

« La nature a horreur du vide. Si dans un contrat global, le leadership n'est pas pris par des gens qui travaillent et qui ont la capacité de rassembler et de communiquer leur enthousiasme à la procédure, si ce n'est pas des gens de la majorité du conseil général, ce seront les adversaires, les concurrents et s'il n'y a pas d'élus qui bougent ce seront les techniciens[44]. »

> Ces analyses soulignent en particulier la stratégie des élus des conseils régionaux, qui ont moins d'ancrages territoriaux que ceux des départements ou des villes et qui se positionnent moins dans une tradition notabiliaire traditionnelle, faite de reconnaissance sociale et de clientélisme. Ils sont donc obligés de se démarquer par cette approche plus technicienne des politiques territoriales pour compenser ce handicap. Nos territoires illustrent de la même façon ce renouvellement partiel tant des types de personnel politique que de la façon de faire de la politique, même si de telles pratiques ne sont plus exclusivement réservées aux seuls élus régionaux.

43. NEGRIER (E.) « Échanges politiques territorialisés et actions publiques européennes: le Languedoc-Roussillion », dans *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, *op. cit.*, p. 87.
44. JOUVE (B.), « D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », dans *Que gouvernent les région d'Europe ?*, *op. cit.*, p. 120.

D'autres analyses encore insistent sur cette recomposition des jeux et alliances locaux. C'est le cas des travaux d'A. Smith sur l'application du programme Leader en Angleterre lorsqu'il montre la constitution progressive de réseaux d'experts portant ces nouvelles actions[45]. On est bien là au cœur des recompositions territoriales à l'œuvre du fait de l'imposition de ces nouveaux modèles d'action. Et l'auteur d'expliquer que

> « la sélection des projets Leader a donné lieu à une première déstabilisation de réseaux d'acteurs constitués autour des interventions du développement territorial en milieu rural. D'une part, elle a permis aux acteurs traditionnellement tenus à l'écart (associations, groupes d'entrepreneurs) de se relégitimer face aux institutions formellement chargées de veiller sur le développement économique de ces territoires. D'autre part, elle a permis une remise en cause plus répandue des programmes opérationnels et du système de zonage communautaire[46] ».

En France aussi ce renouvellement des acteurs et des pratiques a été souligné. F. Gerbeaux analyse la façon dont le programme Leader a contribué à remettre en cause la culture agricole dominante. Après avoir été mal accepté à ses débuts par des organisations agricoles essentiellement préoccupées par des questions de productivité, ce programme a peu à peu réussi à rallier l'ensemble des organisations agricoles européennes autour d'une définition beaucoup plus ouverte de l'agriculture. Ce travail de persuasion a également permis à des groupes minoritaires, qui ne partageaient pas la vision essentiellement productiviste de la PAC, de mieux se faire entendre. « Ainsi, les termes du débat politique régional, figés depuis de longues années autour de l'alliance des groupes d'intérêts agricoles et des élites politiques traditionnelles s'en trouve déstabilisés[47]. » À la suite d'A. Smith, F. Gerbeaux insiste sur la constitution de nouvelles scènes d'action sous l'impulsion des procédures européennes, sur la construction par le bas et par la marge d'un espace public européen à travers ces différentes expériences. Si l'analyse est un peu militante, les changements n'en demeurent pas moins réels. En revanche, ils n'offrent aucune solution aux problèmes de décision, de cohérence et de visibilité de l'action publique ici soulevés. Toujours dans le cadre de Leader, A. Smith soulevait déjà ce point en montrant la difficulté, tout au moins au départ, de travailler ensemble du fait de l'éclatement des appartenances en démontrant que « les entrepreneurs responsables de la réalisation réelle des projets de développement ne fonctionnent ni sur une temporalité identique ni sur cette logique d'action globale[48] ».

45. SMITH (A.), *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni, op. cit.*
46. SMITH (A.), *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni, op. cit.*, p. 104.
47. GERBEAUX (F.), « Paradoxes et limites des pratiques subsidiaires », dans BORRAZ (O.), *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, 1997, Paris, l'Harmattan, p. 160.
48. SMITH (A.), *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni, op. cit.*, p. 122.

Ces mécanismes de construction d'un accord collectif sont au centre des réflexions les plus actuelles sur la gestion des territoires. Comme le soulignent J. Commaille et B. Jobert,

> « ces procédures prennent la forme d'un cumul d'ajustements et de compromis multiples, eux-mêmes comme résultante à la fois des contradictions, des tensions ou des conflits marquant toute action mais aussi d'un ensemble d'arrangements, d'accords établis sous le régime de la négociation ou sur le mode de la médiation[49] ».

De telles procédures modifient bien évidemment les comportements des acteurs aux prises avec ce nouveau système d'action publique. Parmi les changements les plus importants, on peut souligner six traits principaux :

• Le premier s'intéresse à la liberté des acteurs dans la plupart des scènes de construction d'action. Il met en évidence l'introduction d'une grande part d'incertitude tant dans les processus que dans les résultats de la négociation, par-delà les objectifs purement théoriques affichés par la procédure. Aucune indication de ce que pourrait être la « bonne négociation » n'existe. Chaque expérience est alors unique, chaque intervenant sur la scène locale élaborant son propre code de négociation en fonction de ses représentations et de ses intérêts. Du fait même du caractère transversal et « trans-institutions » des politiques étudiées, il faut convenir que leur sens n'est plus donné *a priori* mais est défini dans le cours même de la négociation, d'où l'importance nouvelle accordée à celle-ci. Bien sûr, cette négociation ne met pas fin aux conflits et aux rapports de force plus traditionnels. Au contraire, une politique publique devient le résultat d'un compromis parfois difficilement compréhensible au premier abord et souvent hasardeux quant à ses résultats.

• Le second montre la confusion des genres induite à la fois par la relative ouverture de la négociation et par le développement de formes d'actions transversales – développement, aménagement, insertion – reposant sur des techniques de résolution plutôt expérimentales. Il souligne les limites des formes d'analyse fondées sur les appartenances institutionnelles et sur des légitimités définies *a priori*. Nos travaux confirment la porosité des frontières entre la légitimité de l'élu, celle du leader associatif œuvrant pour le développement de son territoire et celle du chef d'entreprise créateur de richesse. De même, chacun peut mobiliser à tout moment de la négociation ou du portage des dossiers plusieurs registres de légitimité – élective, procédurale, professionnelle – qui tendent à être instrumentalisés selon des codes bien compris. Du maire manager au responsable associatif totalement intégré dans un dispositif d'action publique, l'analyse renvoie toujours à l'hybridation des discours et des mondes intellectuels. Cette hybridation entre les références de l'action publique traditionnelle et la reconnaissance de certaines initiatives privées, où s'estompe de la différence entre les administrations de gestion et les administrations de mission, les décloisonnements sectoriels et territoriaux participent à une remise en cause du mode de gestion traditionnel

49. COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.) dans, *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*, p. 141.

des dossiers locaux. La reconnaissance des intérêts économiques et la recherche d'une plus grande rentabilité de l'action publique au niveau local, caractérisées par la diffusion, tout au long de la décennie précédente, d'un modèle managerial pour les collectivités, ont également contribué à faire évoluer les perceptions. Les politiques territoriales sont mises en œuvre par des groupes restreints, polyvalents et peu hiérarchisés d'acteurs appartenant souvent à des institutions différentes.

• Le troisième point s'intéresse à un État local qui peine à parler d'une seule voix. Son éclatement en des forces qui peuvent être amenées à se contrarier fait que son action ne peut être résumée à une expertise technique classique et neutre. La diversité des registres abordés par les politiques territoriales constituent également un frein à l'intervention de ses services extérieurs aux logiques encore sectorielles. Par rapport aux lois de décentralisation, qui ont considérablement accru le pouvoir des notables[50], les politiques négociées tendent à renforcer le rôle de l'État. Mais ce retour ne se fait pas de façon homogène. À l'image des rivalités entre grands notables, il faut désormais tenir compte des multiples facettes de l'État local pour saisir leur jeu d'influence. Trop longtemps, la faute du blocage politique a incombé aux seuls élus locaux, jaloux de leurs prérogatives et de leur pouvoir d'influence. Ces jeux de pouvoir concernent la totalité des acteurs des scènes locales, ce qui contribue à rapprocher élus locaux, préfectures et services extérieurs de l'État, aux comportements similaires. Brutalement dépossédés de leurs tâches historiques par le transfert des compétences, les services locaux de l'État ont trouvé dans les politiques négociées le moyen de reprendre part à l'élaboration de projets locaux. Ce que certains auteurs[51] ont appelé le « retour de l'État » constitue sans doute un fait majeur pour l'analyse des politiques négociées. Pourtant, ce « spectre de la recentralisation » ne va pas sans poser problème. Il ne s'agit pas d'un simple retour à la situation qui prévalait à la fin de la décennie soixante-dix.

Les politiques publiques locales ont induit un important travail de remise en cause du travail des préfectures. Davantage enclins à incarner la République qu'à négocier, sur un pied d'égalité, avec les différents intervenants locaux, les préfets ont dû apprendre à participer à des politiques publiques moins traditionnelles. Sous les encouragements des gouvernements successifs, les préfets ont alors dû apprendre à entrer dans ces jeux locaux. La négociation avec les élus pour arrêter les frontières d'un EPCI, les arbitrages rendus dans la validation des périmètres de SCOT ou l'appui pour l'obtention d'aides communautaires sont autant de pratiques nouvelles. Ce nouvel aspect de leur mission semble bien admis aujourd'hui. La transversalité des politiques publiques locales et des personnels n'est plus le seul fait de contractuels isolés, au seul ordre d'élus locaux, comme il y a encore quelques années, mais tend à devenir un mode d'organisation partagé même par les administrations les plus anciennes. Certaines préfectures ont su se doter de

50. RONDIN (J.), *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, 1985, Paris, Fayard.

51. Voir par exemple le cri d'alarme, assez caractéristique, de nombreux auteurs dans *Pouvoirs Locaux;* « Le spectre de la recentralisation », n° 33, II/juin 1997.

services spécialisés, tant au niveau départemental que dans les sous-préfectures, fonctionnant comme de véritables coordinateurs d'initiatives locales.

• Le quatrième point met en avant une transversalité institutionnelle plus qu'une ouverture de l'action. La participation d'acteurs non institutionnels à la négociation varie considérablement selon les exemples étudiés. Pourtant, les pôles d'autorités participant à la négociation dans le cadre d'une politique contractuelle sont en fin de compte en nombre assez restreint. Ils sont principalement les pôles institutionnels classiques de la vie locale tels que les étudie en particulier la sociologie des organisations depuis bientôt quarante ans. La légitimité des politiques négociées repose plus sur leur transversalité entre services traditionnels des collectivités et des administrations locales que sur une éventuelle ouverture de la décision publique à de nouveaux acteurs. Pour les préfectures, la présence des trois niveaux d'administration décentralisée est, en même temps qu'un moyen de trouver des fonds importants, la preuve de leur succès comme coordinatrices des initiatives locales. Là s'arrête bien souvent l'ouverture souhaitée de la négociation.

La dimension démocratique reste absente de cette gestion nouvelle des politiques qui, bien que plus ouvertes, demeurent réservées à un certain nombre d'acteurs filtrés. Si tous sont théoriquement placés dans une situation d'égalité, dans la pratique les rapports de pouvoir sont tels qu'ils aboutissent à la mise en place d'une véritable structure fermée de décision, à la logique propre. La décision se prend à plusieurs, mais ce n'est pas le gage d'une plus grande démocratisation. Les rapports de force, très présents dans la négociation, font que cette ouverture est conditionnée aux prises de position des nouveaux arrivants. Ce n'est pas un forum ouvert mais une arène fermée. Il n'y a pas de débat public local. Nous avons déjà souligné que la décision est le fait d'acteurs institutionnels, seuls en mesure d'apporter des ressources financières. Les différentes administrations, qu'elles dépendent des services extérieurs de l'État ou des collectivités, entendent contrôler l'utilisation de ces ressources de la façon la plus avantageuse pour elles. Il y a alors réappropriation des enjeux par certains acteurs, parfois en lutte, ce qui rend le débat relativement fermé. Chacun a intérêt à maîtriser le champ des nouveaux intervenants afin qu'aucun d'eux ne puisse venir perturber la stratégie mise en œuvre et l'équilibre des forces en présence.

L'exemple le plus significatif de cette fermeture de l'arène décisionnelle concerne la mise à l'écart à peu près systématique des porteurs de projets, associatifs ou privés, lors de l'élaboration de politiques publiques auxquelles ils participent par ailleurs. Tous ont le sentiment de n'être que les exécutants de décisions prises en amont sur lesquelles ils ne peuvent pas influer. Une telle situation entraîne parfois des tensions entre les partenaires institutionnels qui définissent les objectifs d'une politique et ceux qui, sur le terrain, sont en charge de l'exécuter.

• Le cinquième pointe la diffusion récemment généralisée de la négociation transversale. Des procédures nées dans des domaines bien spécifiques de l'action publique (protection de l'environnement, développement rural) sont aujourd'hui

devenues la règle, d'où l'impression de flou résultant de l'utilisation concomitante de procédures négociées et de pouvoirs réglementaires plus traditionnels. Cela ne veut pas nécessairement dire que la négociation soit toujours et partout présente, mais elle tend peu à peu à s'imposer comme une pratique incontournable, tant dans les discours que dans les faits. Quelle que soit l'appartenance institutionnelle des personnes interrogées, la concertation et ses difficultés sont toujours mises en avant. Cet apprentissage représente l'abandon de techniques de travail dans lesquelles la norme était imposée pour des procédures entraînant une remise à plat incessante des objectifs de l'action collective. Il est remarquable que la négociation devienne elle-même une nouvelle norme de référence partagée par tous les acteurs locaux. Quand bien même elle n'est pas réelle, son intérêt est systématiquement mis en avant par les différents partenaires. La négociation territoriale a ainsi acquis une légitimité générale. La transversalité et l'emboîtement des institutions sont perçus comme nécessaires pour résoudre les problèmes territoriaux.

Apparaît ainsi toute une symbolique de l'action publique reposant sur cette mise en commun des compétences. Si la négociation est parfois mise en avant dans la recherche d'effets d'annonce sans lendemain, dans la majorité des cas elle correspond à une réalité, tout au moins dans le désir de mieux partager des expériences différentes en matière d'aménagement et de développement. Mais du fait de son caractère nouveau, cet apprentissage connaît de nombreuses limites. Ces nouvelles logiques d'action ne sont pas portées de la même façon par tous les intervenants. Plusieurs cultures différentes se chevauchent du fait du caractère peu formalisé des politiques négociées.

• En sixième point, enfin, l'importance des relations interpersonnelles tissées localement doit être soulignée, bien qu'elles demeurent en grande partie dépendantes des appartenances institutionnelles. Les acteurs représentent surtout leur administration de rattachement, déconcentrée ou décentralisée. Pourtant, par-delà ces logiques d'appartenances institutionnelles, sont noués des liens interpersonnels à l'occasion de la négociation qui perdurent dans le temps. La connaissance des différents interlocuteurs sur une politique donnée est alors une ressource en cas de difficulté. Cette interconnaissance stratégique sert aux acteurs centraux à s'imposer par leur savoir relationnel face aux décloisonnements sectoriels ou territoriaux. Il ne faudrait alors pas exagérer les changements à l'œuvre. Loin de faire disparaître des logiques de reconnaissance notabiliaire, ces nouvelles procédures contribuent à en souligner l'actualité et l'importance.

Négocier la conciliation des égoïsmes territoriaux

La dépendance des collectivités vis-à-vis de ces financements doit enfin être soulignée. La mobilisation des cofinancements est devenue une condition des politiques locales. Évidemment, seuls les acteurs les plus forts peuvent à la fois pousser les dossiers sur une période assez longue et avancer les sommes avant leur remboursement. Le décalage des moyens d'ingénierie selon les territoires, loin de créer une dynamique de développement cohérente, renouvelle les formes de

concurrence entre territoires. Ces procédures soulignent plus qu'elles ne corrigent les inégalités territoriales. Seuls les maires des grandes communes ou ceux disposant d'appuis techniques importants peuvent se doter des capacités de montage de projet requises, renouvelant par là les inégalités traditionnelles entre les territoires.

Les fonds européens ainsi mobilisés peuvent représenter jusqu'à 50 % du total du projet. Les exemples sont innombrables, à l'image de cette ville moyenne des Alpes du Sud dans laquelle la bibliothèque a été financée à 50 % par des fonds Objectif 2, auxquels s'ajoutent 7 % de subvention État, 4 % du département et de la 15 % région, ou de cette petite ville, pas très éloignée, dans laquelle un grand projet d'aménagement lié à des problèmes de sécurité publique, représentant 4 millions d'euros pour une ville de 2500 habitants, a également été payé à 50 % par l'Europe, 30 % par la région, 2 % par le département De tels montages, qui constituent le quotidien des élus locaux devenus des « chasseurs de primes », illustrent tant l'enchevêtrement des financements que les limites de leurs compétences souveraines, devenues *de facto* dépendantes de cette recherche de financement. Une commune, même rurale, qui n'arriverait pas à faire cofinancer à hauteur de 50 % un équipement sportif ou culturel est devenue, dans les faits, mal gérée. Le Parc du Luberon, avant cette récente période d'austérité financière il est vrai, se faisait fort d'obtenir, toutes sources de financement confondues, 80 % de subventions pour les communes qui lui confiaient la gestion de leur projet. La multiplication des sources de financements croisés entraîne donc une nouvelle forme de dépendance des collectivités, notamment des plus petites. Ces mécanismes ne sont pas pour autant source d'une plus grande cohérence de l'action publique puisque la multiplicité des lignes de financements fait qu'il est toujours possible pour un élu de faire passer son projet. Rien n'empêche un département ou une région d'afficher des choix clairs et tranchés en matière de financement de projet dans l'objectif de promouvoir une politique de développement. Mais une commune qui ne rentre pas dans ces critères pourra toujours se tourner vers une autre procédure. De plus, nous l'avons vu dans le cadre des volontés régionales inscrites dans les CPER et les DOCUP, les lignes d'actions sont toujours suffisamment larges pour pouvoir accepter le plus grand nombre possible de projets.

La pertinence et la valeur ajoutée d'un tel système de financement des politiques publiques d'aménagement n'obéissent à aucune évidence. Si les effets d'apprentissage et de travail collectif sont difficilement quantifiables il est en revanche aisé de démontrer les perversités de ce système en termes de coûts de transaction, d'opacité et de déresponsabilisation.

Deux exemples, parmi bien d'autres, permettent de conforter cette analyse de la prédominance des intérêts communaux sur une vision plus prospective du territoire. Les formes de cofinancement favorisent également l'irresponsabilité financière puisque plus aucune autorité publique ne paie l'intégralité d'un investissement.

Le premier est celui de l'ancien SIVOM de Forcalquier. Structure dynamique au fait des procédures, c'est elle qui a successivement pris le contrôle des procédures Leader puis pays, après s'être transformée en Communauté de communes afin de bénéficier des transferts bonifiés de l'État. De même, le programme Leader 2 a donné lieu à un mariage de raison entre deux territoires qui n'avaient jamais travaillé ensemble, celui du pays de Forcalquier et celui du parc du Luberon, dans le seul but de se conformer à des critères administratifs en termes de taille démographique. Sans rationalité commune, les deux instances ont alors décidé de travailler séparément dans les procédures de sélection des dossiers à financer. Lorsque le parc présentait des dossiers sur son territoire, les représentants du pays sortaient et inversement. À cette logique du chacun chez soi s'ajoutait un souci d'équité puisque dès qu'un territoire finançait un projet il fallait que l'autre dispose de la même somme: une réhabilitation de lavoir pour l'un, une réhabilitation pour l'autre, et on recommençait...

Un second exemple, celui de la construction d'une piscine municipale par une commune du territoire du parc du Luberon illustre également la perversité du phénomène. Décidant de construire une piscine – somme toute modeste, un bassin de 14 mètres sur 7 – cette commune obtient un certain nombre de subventions qui, comme pour d'autres opérations similaires, vont couvrir environ 70 % du coût des travaux. La part communale semblait dérisoire, tout poussait la commune à réaliser l'équipement. Or, le début de la construction va révéler la nature mouvante du sol et la nécessité de revoir considérablement à la hausse les budgets initiaux. C'est ainsi que par addition des études et contraintes techniques successives, cette piscine va progressivement devenir extrêmement onéreuse, puisque le devis définitif va finalement s'établir à 215 000 euros, soit trois fois le prix initial. Un payeur unique aurait bien vite conclu à l'irrationalité d'un tel investissement sur l'emplacement prévu. Mais, persévérante, la commune va demander la réévaluation des subventions du fait des surcoûts et obtenir gain de cause. La piscine sera donc construite en dépit de son prix puisque la commune n'aura payé que 28 % du coût total, soit 47 000 euros, c'est-à-dire le coût « normal » d'un tel équipement. Mais à ce coût « acceptable » pour son budget d'investissement elle aura dû ajouter 20 000 euros du conseil général, 32 000 euros du conseil régional et 76 000 euros de la préfecture au titre d'Objectif 2 On imagine, dans de tels cas, la sagesse nécessaire à un conseil municipal pour renoncer, au nom d'un intérêt général supérieur, à la construction d'un tel équipement au motif d'économiser un argent public qui ne lui appartient pas.

Par-delà l'anecdote, on retrouve ces égoïsmes de façon plus générale dans le CPER. C'est en tout cas ce que révèlent une série d'entretiens avec les responsables de la politique régionale[52]. Un des objectifs de la contractualisation avec l'État dans le CPER a été d'instituer des moyens financiers pour accompagner cette mobilisation territoriale. La volonté de la région était de couvrir l'intégralité de son territoire de structures de projets afin de pouvoir mener à bien une politique de contractualisation territoriale fondée sur de nouveaux territoires de projet. La pratique montre qu'une telle procédure n'a pas entraîné la remise en cause escomptée des autorités locales. La plupart des projets ponctuels présentés au titre de cette contractualisation sont avant tout des projets déjà décidés que les élus font tant bien que mal entrer dans les nouveaux dispositifs. Comme l'avoue un responsable régional, « le problème ce n'est pas l'impulsion, avec une enveloppe on y arrive toujours, et les élus locaux l'ont compris, mais c'est d'arriver à faire passer ses volontés à l'ensemble des territoires[53] ».

La région a ainsi financé de l'ingénierie territoriale pour répondre aux attentes de l'État dans le cadre du volet territorial du CPER, mais sans définir des critères d'intervention. Les élus ont ainsi pu glisser leurs projets d'aménagement déjà décidés dans ces procédures nouvelles de type pays sans nécessairement élaborer une vision stratégique globale de leur territoire. Le travail de mise en cohérence a, une fois encore, été mené après coup, lorsqu'il a fallu prioriser les actions finançables par l'élaboration de « chartes d'objectifs partagés » entre les différents territoires et la région. Ces chartes devaient faire apparaître des objectifs communs à partir desquels serait ventilée la deuxième tranche des crédits du contrat de plan. La plupart des personnes interrogées conviennent que cette logique de ne financer que des procédures de diagnostic a eu comme effet pervers de renvoyer à plus tard les décisions importantes. Ainsi, depuis 2000, le CPER, les contrats de pays, les contrats montagnes ont surtout permis de distribuer des subventions pour calmer les impatiences des élus et les amadouer afin qu'ils acceptent de rentrer dans cette politique territoriale à l'objectif incertain.

Cette logique se retrouve dans le DOCUP Objectif 2 de la période 2000-2006, élaboré en quelques mois avant même que la région ne définisse ses axes stratégiques. Il a donc été fait du saupoudrage afin que tout le monde soit servi, sans avoir préalablement réfléchi à une stratégie globale. Dans un contexte politique difficile, le président de région ne disposait que d'une très faible majorité et a dû effectuer un partage territorial équitable de la manne régionale afin de ne pas remettre en cause son mandat. Ces largesses expliquent qu'à mi-parcours les financements étaient en grande partie épuisés. Le DOCUP n'a été qu'un collage des attentes des uns et des autres dans lequel la volonté régionale est aussi subordonnée à celle de l'État et de la DATAR qui fixent les grands équilibres nationaux, ainsi qu'au préfet de région qui veille à ce que chaque département soit raisonnablement servi. Tous les responsables des services de la région soulignent cette absence de marge de manœuvre. Le DOCUP est davantage vécu comme le moyen de rassembler dans un seul document des aides sur des projets déjà décidés que comme un moyen de faire un vrai travail d'orientation sur des points précis. « Le DOCUP est vu comme un outil complémentaire pour des projets déjà ficelés, ce n'est pas un moyen de faire du développement » résume le directeur des affaires européennes[54]. Pour ce responsable, entre 1994 et 1999, la logique

52. Merci en particulier aux responsables des services *Affaires Européennes, Financements Européens, Délégation à l'Innovation et à l'Action Territoriale* et *Aménagement et Transports* de la région PACA.

53. Entretien avec un responsable de la *DIAT*, région PACA, 7 mai 2004.

54. Entretien avec un responsable de la *DIAT*, région PACA, 7 mai 2004.

de distribution de ces fonds s'est faite par département, ce qui, à défaut d'être un projet politique, avait le mérite de la clarté. On ne partait pas d'un projet de territoire mais d'une péréquation politique. En 2007, sans que cela soit dit, la pratique montre que l'on a fait exactement la même chose. Élaborés en quelques mois, les Programmes Opérationnels PACA des trois fonds structurels (FEDER, FEADER et FSE) ont repris dans leurs axes les grandes orientations du sommet de Lisbonne dans lesquelles on a rentré au chausse-pied des actions ponctuelles disséminées sur l'ensemble du territoire régional. C'est ce que confirment les responsables des politiques territoriales du département des Alpes-de-Haute-Provence. Ce département s'est invité à la table des négociations régionales par l'intermédiaire des services de l'État. Partenaire du SGAR lors de l'élaboration du document, le département a participé à toutes les réunions et réflexions sur le dossier, ce qui lui a permis de défendre ses intérêts spécifiques[55]. La création des enveloppes réservées par territoires lui a également permis de mieux peser dans les négociations. C'est ce qu'illustrent les négociations entre ce département et la région sur l'aide économique au TPE-TPI : la région n'en voulait pas, il s'agissait pour elle de dossiers trop petits, nécessitant beaucoup de travail et sans impact significatif. Le conseil général, faisant le constat du poids important des TPE dans son tissu économique a dû, au contraire, se battre pour faire entendre son point de vue par l'intermédiaire de son préfet de département.

Le poids de la technicité

La fragilité des dispositifs et des procédures contribue également aux inégalités territoriales en ce qu'elle nécessite une mobilisation permanente de personnel technique, ce qui est difficilement possible sur les territoires les plus pauvres. C'est ce dont témoigne une réunion rassemblant à la fois les élus locaux, les responsables administratifs de l'État ou des grandes collectivités et les porteurs de projets autour de l'avancée de la programmation sur le territoire du pays ici étudié, le 10 mars 2004.

Ce jour-là, le vice-président du conseil général fait un bilan financier des fonds récupérés sur le territoire du pays à mi-parcours : 3,200 millions d'euros au titre de Leader +, 0,9 million au titre du FSE, 5 millions au titre du contrat montagne et 1,750 au titre d'Interreg, ce qui représente, en trois ans, 100 euros par habitant, auxquels il faut ajouter les subventions spécifiques Objectif 2 dans les communes qui ne sont pas couvertes par les contrats montagne et qui contribuent au moins à doubler ce chiffre. En ordre de grandeur, ces fonds distribués permettent aux petites communes de multiplier par presque 2 leur capacité d'investissement, c'est dire leur importance.

La réunion permet de mettre en lumière les aléas de ce mode de gestion publique fondé sur le financement au coup par coup. Après une période de sous-consommation des crédits, l'ensemble des services instructeurs, c'est-à-dire

55. Entretiens avec les responsables des *Politiques européennes* et de *l'Aménagement du Territoire*, département des Alpes-de-Haute-Provence, le 2 juin 2006.

essentiellement la préfecture de région et la région, ont cherché à dépenser le plus rapidement possible les fonds disponibles, en particulier par un tri très peu sélectif des dossiers. L'objectif était de ne pas reconduire les erreurs du passé et d'éviter de tomber sous le coup de la procédure du dégagement d'office. Il a résulté de cette contrainte une large plasticité des critères de sélection dans le seul objectif d'aller vite. Trois ans après le début de la programmation, à mi-parcours, les gestionnaires se rendent compte que la quasi-totalité des crédits ont été consommés. Il s'agit alors d'élaborer en catastrophe des critères extrêmement sélectifs pour pouvoir justifier, pour les trois années restantes, une distribution parcimonieuse des fonds encore disponibles. Le bilan de la programmation financière sur le territoire pour l'ensemble de la période pourra ainsi *in fine* juger d'une procédure fondée sur un principe de premier arrivé – premier servi, ce qui est très souvent mal ressenti.

Comme pour Natura 2000[56], ce type de procédure, reposant sur des expérimentations tâtonnantes, des arrêts brutaux et des relances en demi-teinte est extrêmement mal perçu par les porteurs de projets. Cette réunion est aussi l'occasion pour ceux qui cherchent à obtenir des financements de dénoncer ces atermoiements, à l'image du président du conseil de développement du pays qui prend la parole pour demander si « ce que l'on fait va vraiment servir ? » ou de telle association qui met en évidence les différences de traitements entre « les associations qui ont un travail fou à faire (pour monter les dossiers) et les services de l'État qui n'ont pas cette rigueur ». C'est ainsi que la plupart des petits élus, c'est-à-dire ceux qui ne peuvent, dans leur activité quotidienne, s'appuyer sur des structures d'expertise, se sentent à la fois perdus et furieux face aux fluctuations des procédures et des méthodes de sélection des projets.

La dilution de l'ensemble des problématiques de développement et d'aménagement au sein de l'Objectif 2 des années 2000-2006 ou Compétitivité et emploi pour la période 2007-2013, sans critères territoriaux, contribue à renforcer ces sentiments d'incompréhension et de compétition pour l'accès aux ressources. Alors que dans la période 1994-2000 le développement rural faisait l'objet d'une ligne d'action spécifique, l'Objectif 5b, il se retrouve depuis lié aux politiques de développement économique et d'infrastructures urbaines. De fait, en période de pénurie, les arbitrages ne se font pas seulement entre des projets de développement de même nature, mais à une échelle beaucoup plus large, en fonction du poids politique de chaque territoire. Un arbitrage en particulier a fait beaucoup crier en 2006 en PACA. Dans le cadre du désengagement de l'État du financement de l'opération d'intérêt national Euroméditerranée, qui vise notamment à renforcer les activités de commandement économique sur Marseille, le comité régional de programmation avait eu la maladresse de basculer une partie des fonds promis au développement rural vers la cité phocéenne. L'ensemble des élus des Alpes avaient bien évidemment hurlé au scandale.

56. Voir à ce sujet « L'exigence européenne, le choix gouvernemental de la contractualisation et la concertation locale. Pourra-t-on contractualiser sur des projets de territoires partagés ? » dans DUBOIS (J.) et MALJEAN-DUBOIS (S.) dir, *La directive, la loi et le contrat. La mise en œuvre de la directive Habitat en France*, Paris, la Documentation Française, avril 2005.

À ces modes d'arbitrage incertains se rajoute la lourdeur des dispositifs dans le cadre des Fonds structurels. Dès l'approbation d'un programme, la commission verse une avance de 7 % du montant total dudit programme. Au fur et à mesure que cet argent est dépensé par l'autorité de paiement, celle-ci peut adresser, trois fois par an maximum, un appel de fonds à la commission. Les fonds européens sont évidemment débloqués « sur services faits », c'est-à-dire après présentation d'une facture ou de toute autre preuve de la dépense. Afin de mobiliser les acteurs locaux la commission a en outre institué un mécanisme d'incitation extrêmement contraignant : les crédits alloués font l'objet d'une annualisation. À l'année n + 2, si les crédits de l'année n n'ont pas été consommés, ceux-ci sont alors irrémédiablement perdus pour les acteurs locaux. Cette disposition a pour objet d'obliger les gestionnaires de programmes à faire en sorte que les différents maîtres d'ouvrage cofinancés tiennent les délais de réalisation qui leur sont impartis. Cette philosophie se retrouve dans l'institution d'une réserve de performance : à l'occasion d'une évaluation à mi-parcours, les régions qui auront su le mieux s'insérer dans la logique des programmes pourront bénéficier d'une attribution supplémentaire qui représente 4 % de leur dotation communautaire initiale. À l'inverse, celles qui n'auront pas suffisamment programmé d'opérations verront leurs fonds diminuer d'autant.

Les contraintes sont renforcées par la multiplicité des circuits financiers, qui obéissent chacun à des logiques spécifiques. Pour la France, les crédits communautaires transitent pour la plupart par le budget de l'État. Pour la période 2000-2006, les fonds étaient portés par des chapitres budgétaires du ministère de l'Intérieur pour les fonds du FEDER, du ministère de l'Emploi pour ceux du FSE et de l'Agriculture et du CNASEA pour le FEOGA. Pour la période 2007-2013 ce schéma est relativement inchangé. C'est toujours le préfet qui est le maître d'œuvre, localement, de leur mise en paiement, en tant que représentant de l'État. Mêmes les crédits européens sont mis en œuvre dans une logique de tutelles sectorielles typiquement française. Quelques procédures seulement font l'objet d'un dispositif particulier, ce qui contribue aussi à accentuer l'impression d'éclatement des mesures. Dans le cas des anciens programmes Interreg, les fonds étaient gérés soit par la Caisse des Dépôts et Consignation soit par un GIP. Dans le cas de Leader +, c'était le CNASEA et c'était encore le Caisse des Dépôts pour le programme communautaire Urban qui étaient responsables. Évidemment, chaque institution dispose de sa propre culture de présentation et de suivi des programmes. Le flou entourant la définition de ce que peut être un projet d'aménagement ou de développement local contribue en outre à renforcer le poids de ces structures techniques qui exercent parfois un véritable contrôle d'opportunité sur des dossiers portés par des élus locaux. Le rôle central du CNASEA, tant dans la gestion du programme Leader que dans celle, plus générale, des politiques de développement et d'environnement prévues dans le deuxième volet de la PAC illustre parfaitement cette dépendance des territoires face aux techniciens qui valident la totalité des choix opérés, action après action.

Tous ces obstacles ont souvent pour conséquence une faible consommation des crédits par les collectivités locales. Celles-ci ont pu préférer utiliser les procédures nationales, plus simples, au détriment de l'utilisation des fonds communautaires. Un rapport sur la consommation difficile des fonds Objectif 2 en PACA lors de la période 2000-2003 explique en partie ce phénomène par les largesses et les effets d'affichage de la région qui, dans le cadre des contrats montagne, s'engageait à financer jusqu'à 70 % des projets[57]. Ainsi rassurées, nombre de communes n'ont pas jugé utile de lancer une procédure aléatoire et longue de mobilisation de fonds européens qui ne seraient versés que durant l'année n + 2. Ce type de raisonnement est également présent dans les évaluations du programme Leader. Beaucoup de communes préfèrent éviter les procédures Leader au profit des subventions directes de la région ou du département, voire de l'État au titre de la DGE, beaucoup plus simples à obtenir du fait d'un accès direct aux élus ou au préfet. Pour éviter ces travers, le rapport préconisait de

> « réfléchir plus avant sur les actions et les politiques qu'il conviendrait de réaliser de manière privilégiée avec l'un des deux instruments (CPER ou DOCUP, ndl). Au fil des années, on constate en effet que l'alourdissement des conditions de mise en œuvre du DOCUP fait que les opérations de faible envergure financière engendrent des charges physiques et des coûts de gestion qui pèsent sur leur efficience[58] ».

Cette critique n'est pas nouvelle, elle avait déjà été formulée lors des précédents DOCUP. À partir de 1997, en région PACA comme ailleurs, la crainte de voir l'Union pénaliser la France en diminuant les transferts de fonds structurels pour la période suivante avait conduit les services de l'État, par l'intermédiaire des préfets, à organiser un travail d'animation afin de faire naître des projets à financer. Seul ce travail de terrain, qui a aussi mobilisé les services des régions et des départements, a permis d'atteindre les objectifs de financement à la fin 1999 et ainsi d'éviter les sanctions financières de la commission. La région PACA n'était pas seule en cause dans cette mauvaise programmation chronique des fonds communautaires. En 1998, soit un an avant la fin de la période de programmation 1994-2000, plus de la moitié des fonds structurels restaient inutilisés sur l'ensemble du territoire national[59]. À cette époque, la DATAR estimait que seuls 20 milliards de francs, sur les 43 environ octroyés par l'Union, avaient été utilisés ou programmés. Le 15 avril 1998, Jean-Louis Guigou, le DATAR, était même sorti de sa réserve pour déclarer « que la France est la lanterne rouge de l'Europe » et rappeler le risque de non-reconduction de ces aides par une commission agacée par l'apathie française. Cette période illustre le déphasage entre les acteurs traditionnels des territoires et les conditions fixées par l'Union dans l'utilisation des fonds. Elle montre également la faible place tenue par les institutions commu-

57. ACT consultant, Programme Objectif 2 2000-2006, rapport final au SGAR, tome 1, *Aspects transversaux, synthèses, conclusions et recommandations*.
58. ACT consultant, Programme Objectif 2 2000-2006, rapport final, *op. cit.*, p. 46.
59. *Le monde*, mercredi 21 octobre 1998.

nautaires dans l'esprit des acteurs territoriaux. Si les choses changent, comme le démontre la consommation actuelle des crédits communautaires, il s'agit d'un phénomène récent dans la plupart des régions.

Logiques techniques contre logiques politiques

Ces phénomènes de sophistication des modes d'action ne sont pas si récents. Déjà, en 1970, dans leur étude sur la création des DDE, E. Fridberg et J.-C. Thoenig montraient que les grands ministères avaient su contrôler l'aménagement du territoire non seulement par le contrôle des investissements publics les plus déterminants mais aussi par leur maîtrise des procédures. Si l'administration contrôle de façon aussi incontestée l'organisation du territoire, écrivaient-ils,

> « elle le doit en partie au fait que ses agents sont les seuls capables de démêler l'écheveau compliqué des institutions et des règles qui régissent l'aménagement [...]. Il faut noter que c'est l'administration elle-même qui a tissé cet écheveau, en couvrant le pays d'un foisonnement d'organismes d'études et de décisions et en multipliant comme à plaisir les cloisonnements entre ces organismes et les réglementations[60] ».

Aujourd'hui, dans un contexte radicalement différent, les acteurs de l'aménagement sont sans doute plus nombreux mais le phénomène est fondamentalement le même. Y aurait-il une malédiction concernant les politiques d'aménagement, par définition trop englobantes, trop larges, ou bien est-ce une marque des travers de l'action publique en général ? Cette multiplication des procédures contribue à renforcer le poids des logiques techniciennes face à celles des politiques. L'écheveau territorial actuel, du fait de sa complexité même, nécessite un travail de suivi des dossiers à plein-temps difficilement compatible avec la pratique élective. Si les grands élus, entourés de services techniques importants y trouvent leur compte, la plupart des élus ruraux s'avouent souvent dépassés par des dispositifs qu'ils ne maîtrisent pas.

C'est bien ce que montre une réunion d'évaluation à mi-parcours du programme Leader à Forcalquier, le 22 juin 2004, qui réunissait des maires « non cumulants » sur le périmètre du GAL. Les élus présents dénoncent le flou de la procédure et leur impression de « jouer à la loterie » lorsqu'ils présentent leurs dossiers. Le montant restant des crédits, le degré de finalisation des critères d'attribution, le nombre de dossiers déposés sont autant de paramètres qui ne sont pas compris ou maîtrisés. Face à ces incertitudes, la plupart des élus avouent partir à la « chasse aux subventions » pour un même dossier afin de récupérer un maximum d'argent, quitte bien évidemment à présenter de manière totalement différente un même projet selon les procédures mobilisées. Un atelier relais communal peut tout aussi bien obtenir des financements de l'Objectif 2 distribués par la préfecture, s'inscrire dans le cadre de subventions régionales,

60. FRIEDBERG (E.) et THOENIG (J.-C.). *La création des directions départementales de l'Équipement*, 1970, Paris, CNRS, Groupe de sociologie des organisations, p. 33.

bénéficier des fonds d'un contrat montagne, voire mobiliser l'enveloppe Leader + au prix d'un important travail technique.

Les élus des petites communes, souvent très dépendants, se plaignent également de l'absence de visibilité et de pérennité des crédits. Du fait de la double instabilité des majorités politiques locales et des procédures, nationales et européennes, il est extrêmement difficile d'inscrire dans la durée une politique partenariale. La complexité et la multiplicité des procédures donnent *de facto* un important pouvoir aux techniciens qui seuls les maîtrisent. De même, les dossiers ne sont plus gérés au quotidien mais au coup par coup, en fonction des réponses des différents partenaires sollicités, parfois après de longs allers-retours. Ce sont donc les techniciens qui les gèrent dans le temps. Dans le programme Leader, l'obtention des contreparties européennes est même tellement longue et hasardeuse que le département des Alpes-de-Haute-Provence a dû mettre en place une enveloppe spécifique afin de pouvoir payer les frais financiers des petites communes ou des associations qui sont obligées de prendre des prêts-relais dans l'attente des subventions européennes promises.

Dans le cadre de Leader, toute cette ingénierie est bien évidemment à rapporter à la modestie des fonds transférés, qui ne concernent bien souvent que des micro-projets dans des territoires dépendant d'aides extérieures. Tant les villes que les entreprises riches ont assez d'argent par ailleurs pour ne pas s'embarrasser de tels programmes d'action. En période de pénurie financière, fonder les démarches d'aménagement et de développement sur un assemblage de petites subventions distribuées au coup par coup ne permet pas de rééquilibrer le territoire. Sur le territoire du Val de Durance ici particulièrement étudié, il est facile d'opposer les stratégies des villes de Manosque et Forcalquier. La première, située sur l'axe dynamique du Val de Durance, directement reliée par l'autoroute au bassin d'emploi d'Aix-Marseille, fonde aujourd'hui son avenir sur un développement économique très classique et se soucie finalement peu des différents territoires de projets auxquels elle appartient. La seconde, plus éloignée de cet axe, a dû inventer une image de pôle « senteurs-saveurs » dans l'esprit des financements du développement disponibles. Les territoires ne choisissent pas leur problématique et leurs outils de développement ; ceux-ci s'imposent à eux. Ce sont aussi les territoires les plus dépendants qui ont le plus d'efforts à faire pour capter les mannes financières contractualisées. Autrement dit, les grands élus, ou ceux des communes les plus riches, ne se préoccupent pas de cumuler les procédures, à l'image de la commune de Montgenèvre, plus au Nord, qui mobilise directement des fonds nationaux et des crédits Objectif 2 à hauteur de 50 millions d'euros afin de préparer la France à la venue des jeux olympiques d'hiver de l'autre côté de la frontière italienne. Lorsqu'on a l'oreille d'un ministre, il n'est alors plus besoin de cumuler un parc, un pays et un programme Leader.

L'instabilité procédurale

Ces développements soulignent les multiples coûts des négociations entre partenaire. Une rapide analyse de l'état d'avancement des grands axes du DOCUP Objectif 2 en PACA, tels que présenté par les différents comités de suivi permet d'illustrer les inquiétudes, les retards et les blocages rencontrés dans un certain nombre de cas du fait de ces imbrications. Alors même que certains grands enjeux régionaux étaient bien identifiés dans le DOCUP, nombre de réalisations ont buté sur ces travers procéduriers.

• Un grand nombre de problèmes ont été dus aux retards pris dans les montages financiers avec d'autres partenaires, puisque l'obtention des fonds Objectif 2 est liée à l'obtention de contreparties nationales. C'était par exemple le cas pour les gros dossiers d'Euroméditerranée à Marseille (mesure 1.1) dont certains sont encore en discussion avec l'État qui doit en financer une partie (le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée) ou avec des investisseurs privés (la Rue de la République). Bien d'autres projets se trouvent dans cette situation, à l'image des mesures de l'axe 1.4 « Pôles d'excellence universitaire ». Les retards de contractualisation entre partenaires nationaux dans les investissements rendent les réalisations incertaines. Lorsque tout le monde est lié, les atermoiements d'un seul partenaire peuvent faire échouer l'intégralité du projet.

• Parfois, en dépit des grandes ambitions programmées, aucun porteur de projet ne s'est fait connaître. C'est le cas pour les projets logistiques de la mesure 1.2 pour laquelle seul le PAM mobilise des fonds sur tout le territoire régional. Face aux contraintes de l'éco-conditionnalité des aides européennes, certaines communes ont préféré réaliser leur projet uniquement grâce aux seules aides nationales et ainsi éviter un contrôle de la commission.

• Certaines mesures n'ont pu être programmées qu'après une forte mobilisation des services de l'État et des élus locaux. C'est le cas de la mesure 3.1 « Politique et requalification urbaines », pour laquelle on note « un rattrapage de programmation grâce à une sensibilisation à tous les niveaux qui commence à donner des résultats » ou de la mesure 3.2 « Développement du massif des Alpes du Sud », pour laquelle il convient « d'inciter les collectivités à déposer plus rapidement les dossiers prévus dans les contrats montagne pour consommation rapide[61] ».

• On rencontre de multiples cas de blocage dans la définition de l'action rendant la mesure sans objet, à l'image de la mesure 5j « Amélioration des terres » pour laquelle il n'existe pas d'accord entre la commission, le ministère de l'Agriculture et la région sur les problèmes liés au pastoralisme; de la mesure 5m sur la « Valorisation des produits agricoles » qui ne rencontre pas l'aval des organismes agricoles pour la sélection des dossiers éligibles ou de la mesure 5i « Services de remplacement » qui est bloquée par la commission qui n'accepte pas les critères d'éligibilité retenus par la France.

61. Compte rendu du Comité de suivi du 15 décembre 2003.

• À l'inverse, il existe aussi des mesures connaissant un tel succès qu'honorer les dossiers déposés devient problématique et nécessite soit une reventilation des fonds soit le rejet systématique de tout nouveau dossier. C'est le cas des mesures 5n « Services essentiels pour la population et l'économie » et 5q « Gestion des ressources en eau pour l'agriculture » par exemple.

L'objet de ce petit tour d'horizon est de démontrer que la distribution de l'argent public dans les politiques de développement et d'aménagement obéit finalement à des critères nés de la pratique en fonction du succès, ou des blocages, rencontrés par tel ou tel type de mesure. Un tel pragmatisme dans la gestion des politiques territoriales conduit à s'interroger sur la pertinence de ces grandes messes planificatrices que sont les DOCUP et les CPER. Ainsi, l'élaboration des documents de planification semble aujourd'hui fondée sur des processus d'évaluation parfaitement hasardeux tant des types de projets dont on pense qu'ils seront sollicités par les acteurs locaux que des ressources complémentaires mobilisables. La difficulté de l'exercice est en outre renforcée par le fait que les prévisions doivent porter sur une période de 6 ans. Cela explique évidemment les évolutions souvent notables – mais lourdes à mettre en œuvre – de ces documents au fil des années. La multiplicité des lignes d'actions programmées se double alors d'une insécurité de la programmation du fait des changements inévitables, ce qui ne facilite pas la visibilité de la procédure et parfois la rend injuste, lorsque des critères d'attribution changent brusquement selon le succès d'une mesure. De même, cette façon de procéder conduit à inscrire dans les documents préparatoires des opérations non encore parvenues à maturité qui ne pourront donc être réalisées dans les délais. Enfin, il est notoire qu'un grand nombre de programmes, toujours pour ces mêmes raisons, connaissent un engorgement en fin de période du fait du temps nécessaire pour monter les dossiers de cofinancement. La multiplication des structures et des dispositifs entraîne inévitablement des incertitudes voire des risques d'arbitraire du fait de « la capacité des acteurs à développer des marges d'autonomie, souvent décisives, y compris dans les organisations les plus structurées[62] ». Les logiques partenariales issues des dispositifs et des financements croisés se heurtent souvent aux logiques institutionnelles plus classiques des services de l'État ou des grandes collectivités. Cette multiplication des acteurs et des logiques d'action offre un terrain fertile à la naissance « d'arrangements de mise en œuvre[63] », « de normes secondaires d'application[64] » ou « de règles de second ordre[65] » qui viennent sans doute fortement nuancer les effets positifs de la mise en débat collectif des politiques partenariales.

62. LASCOUMES (P.) et LE GALES (P.), *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 89.
63. LARRUE (C.), *Analyser les politiques publiques d'environnement*, Paris, 2000, l'Harmattan, p. 67.
64. LASCOUMES (P.) et Le Gales (P.), *Sociologie de l'action publique, op. cit.*, 2007, p. 89.
65. THOENIG (J.-C.), « L'usage analytique du concept de régulation », dans *Droit et Société*, 1998, n° 24, p.35-53.

Les structures territoriales de projets, de type parc ou pays, mises en avant par la région PACA ont aussi servi au filtrage pour l'obtention de subventions. À l'image de la politique nationale consistant à favoriser, dans les transferts financiers, les intercommunalités aux dépens des communes la région a volontairement conçu ses « territoires de projets » comme un échelon obligé pour l'accès à des subventions bonifiées. Néanmoins, l'instauration de trop de filtres n'a pas permis de dépenser tous les crédits. Peu ou pas informées des opportunités financières ou freinées par les services instructeurs de l'État ou de la région, de nombreuses collectivités renoncent à faire financer leur projet. Fin 2008, alors que le discours général était à la relance de l'économie par l'investissement public dans un contexte de crise, la préfecture de région PACA a dû rendre à l'Union européenne 40 millions d'euros non dépensés dans le cadre du FEDER pour la période 2000-2006, soit environ 12 % de l'enveloppe consacrée à la région par ce fonds.

Au printemps 2009, à l'heure d'écrire ces lignes, la consommation quasiment nulle des enveloppes FEDER et FSE 2007-2013 pour la région PACA, deux ans après leur ouverture, laisse présager les mêmes retards et les mêmes risques de sous-consommation.

5

Sortir du mythe de la négociation

Déresponsabilisant, faussement pluraliste, laissant une place importante aux – nombreux – notables et toujours en partie contrôlé par l'État, le système territorial français peut-il répondre aux enjeux actuels ? Dans le contexte incertain de la société du risque et de la mondialisation, la demande de sécurisation de l'avenir par l'action publique semble encore forte. Le report de l'action collective vers une multiplicité d'arènes spécialisées contribue pourtant à la démobilisation citoyenne. Il y a donc un paradoxe à parler d'une gouvernance citoyenne alors même que ces pratiques contribuent, dans bien des cas, à vider l'espace public de sa substance. Le problème semble aujourd'hui celui du fossé croissant entre les demandes de régulation politique et les capacités de régulation des autorités publiques, qui conduit parfois au désenchantement politique. Or, on ne voit pas comment la fragmentation du pouvoir pourrait arranger les choses. Autrement dit, le défi de l'action publique territoriale est aujourd'hui de chercher à réduire la complexité sociale plutôt que de l'accompagner par la multiplication des dispositifs.

Dans ce contexte, il convient que le débat public ne se trompe pas de cible. Ce n'est pas tant le millefeuille institutionnel qui pose le plus de problème que l'empilement des procédures et des financements croisés qui rend impossible le débat démocratique territorial.

Quels projets pour quels territoires ?

Par-delà l'aménagement ou le développement du territoire, ce sont bien les conditions de la gouvernabilité d'une société moderne qui intéressent ce travail. Les discours sur la négociation et la contractualisation territoriale relèvent peut-être aujourd'hui de la méthode Coué. Rendue nécessaire par cet éclatement des pouvoirs et des compétences, la négociation est effectivement souhaitable, voire indispensable, pour articuler les différents niveaux d'intervention. Plus en amont, il convient pourtant de s'interroger sur la pertinence de cette organisation politico-administrative française. La vraie question à laquelle renvoient les politiques territoriales négociées n'est peut-être plus celle du vieux débat entre réelle autonomie ou retour de l'État sous d'autres formes. Selon les cas et les procédures, l'analyse peut parfaitement aboutir à tout et son contraire. L'enjeu le plus fondamental serait celui du coût de cette nouvelle action publique : la multiplication des dispositifs et des territoires d'action est-elle un modèle souhaitable de gestion – et d'aménagement – de la société ?

L'élasticité des territoires

L'introduction de *Ces territoires qui se dessinent, par* B. Debardieux et M. Vannier vient conforter l'analyse. Elle montre qu'après des siècles de construction d'une pyramide institutionnelle parfaitement entrée dans les esprits, les nouveaux territoires – d'action, de vie, économiques – viennent perturber les représentations spatiales françaises. Si les territoires ont toujours existé, ils sont aujourd'hui plus nombreux et plus complexes. Pour ces auteurs,

> « l'idée de la complexité territoriale désignera ici l'ensemble des processus qui, dans les mécanismes politiques, économiques et sociaux, conduisent, d'une part, à une démultiplication des domaines et une imbrication des espaces de références, d'autre part, à une différenciation des temporalités et des territorialités en fonction desquelles les pratiques sociales et spatiales sont vécues et structurées [1] ».

Ces nouvelles constructions territoriales ont entraîné trois grands changements qui contribuent à brouiller les pistes :

- le premier concerne la diversification des processus de construction identitaire et des lieux de cette affirmation ;
- le second, la diversification des modalités pratiques et techniques des rapports à l'espace et au mouvement ;
- le troisième, enfin, la diversification des échelles au sein desquelles les actions collectives trouvent leur pertinence.

Tous trois démontrent la difficulté d'appréhender ces nouveaux territoires. Dans cet ouvrage, ceux-ci sont avant tout des construits sociaux étroitement dépendants des finalités de l'action ou des modes d'usages[2]. Dans une société fondée tout à la fois sur la mobilité géographique et l'éparpillement des appartenances sociales, le territoire est rarement donné *a priori* comme un élément structurant. C'est même parfois l'inverse. Les travaux d'Y. Barel sur la dialectique entre un territoire et ses codes sociaux peuvent ici être mobilisés. Pour cet auteur, ces relations sont fondamentalement ambiguës[3]. Il appuie sa démonstration en définissant la notion de code à la fois d'un point de vue normatif (en tant que règlement des conduites sociales) et de création de sens (pourquoi agit-on ainsi ?). S'il ne saurait exister de territoire sans un code qui lui donne sens il démontre aussi que « le code a une vocation universalisante et déterritorialisante » qui lui permet aussi de s'affranchir du territoire. « Comme matrice de sens, le code est aussi une machine à universaliser et à déterritorialiser ». Cette dichotomie se

1. DEBARDIEUX (B.) et VANNIER (M.), *Ces territoires qui se dessinent*, Éditions de l'Aube, 2002, La Tour d'Aigues, p. 14 et s.
2. Ainsi, ces mêmes auteurs prennent leur distance vis-à-vis de la carte qui est elle aussi un construit social à manipuler avec précaution. La multiplication des possibilités cartographiques de créer et utiliser des cartes laisse le chercheur perplexe. Si elle devient un produit de grande consommation, il n'en demeure pas moins que ses présupposés demeurent : choix des représentations, des échelles et des normes. Il y a des effets pernicieux dans la multiplication des logiciels de cartographie qui rendent la carte rapide à faire mais dispense, par des choix prédéfinis, de s'interroger sur sa nature et sa fonction. DEBARDIEUX (B.) et VANNIER (M.), *Ces territoires qui se dessinent, op. cit.*
3. BAREL (Y.), *Territoires et codes sociaux*, 1981, Grenoble, Document du CEPS, p. 34 et s.

retrouve dans l'ensemble des territoires, quelle que soit leur échelle. Les normes et savoirs techniques, les modes de consommation, les relations politiques ou les stratégies économiques obéissent à des influences multiples qui dépassent le simple espace local.

> « Au contraire, la pluralité des codes et des référentiels qui se superposent et se concurrencent (référentiels professionnels, nouveaux modes de consommation de masse, éclatement des modèles culturels) offrent aux individus des marges de jeu insoupçonnées en même temps qu'elle accroît la complexité du jeu et l'incertitude des résultats[4]. »

La question territoriale ne se laisse donc pas facilement cerner. Certes, le territoire est toujours présent puisque toute activité humaine est par définition « localisée », mais il s'agit de plus en plus souvent d'un territoire choisi à la carte, d'un construit social, voire politique dans le cas des procédures publiques qui nous occupent ici. Ce local-là est donc toujours une construction intellectuelle. Il semble alors bien plus fécond de comprendre de qui elle émane – et à quelle fin – que d'essayer d'en analyser la réalité fuyante, en termes économiques ou sociologiques. Ainsi, le local peut exister à travers les représentations d'un groupe social qui va construire une vision particulière de son territoire pour exprimer son rapport au monde et à l'espace extérieur. Mais le local peut également être un construit technique, celui de l'aménageur ou de l'étude de marché, destiné à appuyer une démarche stratégique particulière. Il peut être, et il l'est souvent, un construit politique issu d'alliances partisanes. Enfin, il peut aussi être construit par le chercheur qui s'interroge sur l'évolution des modes de gestion de la chose publique, du local à l'Europe, justement.

Un ouvrage paru en 1986, dirigé par F. Auriac et R. Brunet, avait ainsi fait le pari de réunir l'ensemble des définitions du local en sciences humaines[5]. Rassemblant 19 contributions, l'ouvrage démontre finalement la multiplicité des appréhensions de l'espace. Un auteur comme A. Vant écrit que l'espace « est une simple dimension du social[6] » alors que pour Y. Barel il s'agit au contraire de ce qui relève du « non-social[7] ». Dans son article sur les territoires construits, P. Alliès va même plus loin nous puisqu'il réduit le local à la seule vision stratégique de l'État sur les territoires[8].

De tels développements alimentent la méfiance du chercheur vis-à-vis de la pertinence, tant physique qu'historique et sociale, des territoires. Les découpages rencontrés jusqu'à présent obéissent bien plus à des opportunités politiques ou

4. MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, commerçants, élus locaux, op. cit.*, p. 166.
5. AURIAC (F.) et BRUNET (R.) dir, *Espaces, jeux et enjeux*, 1986, Paris, Fayard/Fondation Diderot, Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques.
6. VANT (A.), « À propos de l'impact du social sur le spatial », dans AURIAC (F.) et BRUNET (R.) dir, *Espaces, jeux et enjeux, op. cit.*, p. 110.
7. BAREL (Y.), « Le social et ses territoires », dans AURIAC (F.) et BRUNET (R.) dir, *Espaces, jeux et enjeux, op. cit.*, p. 131.
8. ALLIÈS (P.), « Le local, l'État et la société civile », dans AURIAC (F.) et BRUNET (R.) dir, *Espaces, jeux et enjeux, op. cit.*, p. 227.

procédurales. Dans un monde fondé sur la mobilité, plus aucun découpage n'a de sens *a priori*. Des découpages européens aux territoires de projets, en passant par les intercommunalités, ce sont donc bien les mêmes logiques arbitraires qui prédominent. Comment pourrait-il en être autrement dans une société mobile ? Dans la mythologie contemporaine, le territoire serait une évidence donnée par les rapports sociaux. A. Bourdin, dans *La question locale*[9], dénonce lui aussi cette fausse concordance entre le « local » et le « territoire ». Le local n'est pas territorial de prime abord. Il est avant tout une construction de l'esprit des hommes qui le définissent en fonction d'objectifs singuliers. Il serait sans doute temps de faire fi du vieux mythe de l'enracinement physique qui n'a plus guère de sens dans nos sociétés fondées sur la mobilité géographique et les multi-appartenances sociales. Nos terrains le montrent à l'envi, dans nos sociétés modernes les appartenances territoriales, tout comme les appartenances sociales, sont plurielles et choisies. La recension érudite de toutes les définitions restreignantes du local par A. Bourdin est à cet égard tout à fait éclairante. Le local est issu des pratiques sociales des différentes élites ; il est toujours mouvant du fait de l'évolution technologique mais aussi des comportements pionniers, en recherche de nouveaux horizons. La sociologie du monde contemporain montre que l'entre-soi est aujourd'hui infiniment plus social que territorial. Les travaux d'Y. Chalas sur la ville émergente[10] mettent l'accent sur l'importance acquise par les outils ou les lieux liés aux déplacements : automobiles, parkings, trains La ville polycentrique d'aujourd'hui ne se pense plus en termes de concentration et de continuité mais bien en termes de lieux de centralité éclatés et distants. Ce phénomène de polycentrisme est en outre renforcé par le fait que les nouveaux lieux de centralité sont justement ceux, fortement consommateurs d'espace, qui sont liés à l'étalement de la tâche urbaine : supermarchés et zones commerciales, complexes cinématographiques, parcs de loisirs Le territoire se pense aujourd'hui en termes de flux et non pas de distance, comme le rappelle l'étude de D. Pinson et S. Thomann[11] sur les choix de territoires de vie – fort différents – au sein d'une même famille dans l'agglomération marseillaise.

Alors que l'appel aux territoires est toujours plus fort, ceux-ci n'ont jamais paru autant imbriqués dans des logiques plus vastes, qui contribuent finalement à les vider de leur substance. C'est bien ce que nous montrent deux derniers exemples, celui de la difficile définition des limites du pays de Haute-Provence et celui de l'évolution du parc du Luberon.

Lors de la délimitation des frontières du pays de Haute-Provence, les critères historico-géographiques sont en effet entrés en conflit avec les critères socio-économiques modernes. À une époque pas si ancienne où les critères géographiques demeuraient importants, la séparation de ce territoire par la Durance a

9. BOURDIN (A.), *La question locale*, 2000, Paris, PUF.
10. CHALAS (Y.), « Les figures de la ville émergente », dans CHALAS (Y.) et DUBOIS-TAINE (G.), *La ville émergente*, 1997, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
11. PINSON (D.) et THOMANN (S.), *La maison en ses territoires. De la ville à la ville diffuse*, 2001, Paris, l'Harmattan.

entraîné des cultures différentes de part et d'autre de ses rives. Il n'existait que très peu de liens objectifs entre les villages. Encore inspiré par cette tradition, le pays est né sur la rive Ouest de la Durance. Mais très rapidement une telle frontière, certes présente dans les esprits, est apparue absurde dans les faits. Les communes de la rive Ouest ont donc accepté, avec plus ou moins de réticence, d'ouvrir à la rive opposée le droit d'intégrer la nouvelles structure. Mais l'histoire n'est pourtant pas réglée car de plus en plus de communes de l'Est se montrent intéressées par cette participation puisque la rive Ouest concentre les richesses : il s'agit donc bien aujourd'hui d'opérer un choix politique, parfaitement arbitraire dans ses présupposés, de ce que doit être le pays. Il en résulte, ce dont tout le monde est parfaitement conscient, l'élaboration d'un discours élastique et peu approfondi sur ses caractéristiques, ce qui permet de déplacer ses frontières en fonction des choix politiques. C'est bien cette banalité des projets de territoire que résume un représentant de l'association régionale pour le développement local :

> « globalement, quand on fait une analyse des chartes, telles qu'elles apparaissent sur les pays, on constate, c'est vrai pour PACA, c'est vrai aussi pour l'ensemble de la France, des chartes qui se ressemblent beaucoup, qui sont assez transférables d'un territoire à un autre, avec un vocabulaire assez consensuel ce qui est difficile c'est de réunir les gens autour de projets spécifiques, constructifs, et finalement les projets qui sortent sont à peu près identiques[12] ».

Le parc du Luberon offre un cas de figure similaire. La définition du premier périmètre du parc a été réalisée sur un critère géographique « simple », bien que parfaitement arbitraire là aussi. Pouvaient appartenir au parc les 67 communes situées dans le massif du Luberon. Un tel critère est aujourd'hui mis à mal par les développements territoriaux de la région. C'est ainsi que le parc est aujourd'hui sollicité par des communes situées au nord ou à l'ouest de son territoire qui connaissent des problèmes de développement touristique similaires et aimeraient partager son expérience. À l'inverse, certaines communes du sud de son territoire, entrées dans l'aire urbaine d'Aix-Marseille, s'interrogent sur l'opportunité de rester dans le parc qui contraint leur développement. Le cas de la ville de Pertuis est à cet égard intéressant. Écartelée entre ses anciennes campagnes et son entrée récente dans l'aire urbaine, la ville devra opérer des choix politiques explicites à brève échéance : la ville appartient toujours au parc, tourné vers le nord et des territoires ruraux, mais elle a intégré récemment la Communauté d'Agglomération du pays d'Aix. Lors de la reconduction de la charte du parc pour douze ans en 2008, le ministère de l'Écologie et du Développement durable avait fortement renâclé à reconnaître la pertinence de ce découpage vieux de bientôt trente ans. Progressivement, le territoire du parc se décale donc vers le Nord du territoire, davantage préservé, alors que les communes du Sud aux territoires banalisés, prises dans l'agglomération d'Aix-Marseille, en sortent.

12. OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, *op. cit.*, p. 13.

Le sens de l'action collective

Dans l'introduction d'un ouvrage paru en 1998, J. Commaille et B. Jobert dénoncent le discours des théoriciens conservateurs selon lesquels les sociétés occidentales seraient devenues ingouvernables du fait de la surcharge de demandes dont font l'objet leurs dirigeants[13]. Si leur existence ne peut être remise en cause, ces nouvelles procédures posent tout de même trois séries de questions. Les deux premières, qui ont été déjà débattues, concernent à la fois le réel degré d'autonomie des différents acteurs, qui restent très encadrés, et leur possibilité d'aboutir à de vrais projets de territoire. La troisième s'intéresse aux effets sociaux de ces politiques.

Le polycentrisme étant à peu près établi, il nous faut réfléchir à ses conséquences dans l'ordre des représentations collectives. Si l'État est devenu un acteur parmi d'autres, qui ne régit plus tout, il faut bien souligner « le caractère toujours problématique d'une régulation par le haut qui ne saurait conduire à prétendre à l'avènement d'une régulation par le bas, laquelle reste dans le registre des grandes utopies politiques[14] ». On ne saurait mieux dire. Méfions-nous des analyses trop promptes à se débarrasser du poids de l'État et des acteurs publics au profit de scènes de négociation autonomes et ouvertes comme semblent le faire P. Duran ou J.-C. Thoenig. Une fois affirmé que « l'étatocentrisme rend myope face à la régulation politique[15] », ce dernier auteur en vient à admettre, dans certains cas, l'absence de toute référence aux institutions publiques dans les processus d'actions collectives. « L'action publique peut se définir comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société, problème qu'elle délègue ou non à une ou plusieurs autorités publiques, en tout mais aussi en partie, ainsi que comme l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour les traiter[16]. » Cela revient à proposer une action collective privée pour la résolution de problèmes sociaux ou territoriaux. L'idée semble intéressante mais encore faudrait-il pouvoir observer pareil phénomène pour l'approfondir.

La fragmentation de la société, réelle ou supposée, ne renvoie pas à la disparition de la sphère publique. Peut-être, au contraire, sa nécessité n'a-t-elle jamais été aussi forte pour relier des acteurs sociaux éclatés, que plus aucune autre appartenance ou pratique sociale ne rassemblent. On peut davantage suivre J.-C. Thoenig lorsqu'en conclusion de l'article précédemment cité il s'interroge: « comment la sphère publique se construit-elle et définit-elle une place dans la société[17] ? » Cette question renvoie à une vraie interrogation, abordée jusqu'à présent de façon indirecte dans cet ouvrage, relative aux liaisons – lâches – entre les politiques d'aménagement décidées dans un jeu institutionnel obscur et l'ensemble des acteurs sociaux qui en seront bénéficiaires. Ce travail tend à démontrer une double déconnexion, à la fois financière et intellectuelle. Financière, parce que les transferts de fonds vers les territoires obéissent à des mécanismes complexes favorisant une importante déperdition et un nombre extrêmement restreint de bénéficiaires. Intellectuelle, parce qu'il est impossible, dans de telles conditions d'action publique, d'élaborer et de faire partager un discours cohérent et pérenne sur les finalités de l'action collective.

13. COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, 1998, Paris, LGDJ, p. 11.
14. *Ibid.*, p. 15.
15. THOENIG (J. C), « L'usage analytique du concept de régulation », dans COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique, op. cit.*
16. *Idem*, p. 47.
17. *Idem*, p. 52.

Les politiques territoriales dévoilent les contradictions de l'action publique. Celle-ci doit assurer une fonction de régulation des conflits et du partage des ressources, souvent par la contrainte, à l'image de l'ancienne politique d'aménagement du territoire impulsée par le centre. Mais l'État ne peut agir coupé de la société. Dans ses politiques, il s'appuie sur les relais que constituent les groupes sociaux dominants. Il en résulte la construction de régulations systémiques qui ménagent les positions sociales de ceux qui dominent les différentes politiques sectorielles et les territoires. Comme l'écrit J.-C. Thoenig « dans ces conditions, les gouvernements doivent élaborer des formules qui garantissent la poursuite de ces processus autonomes de production des ressources et leur recherche d'une légitimation par l'allocation des ressources[18] ». Ces deux aspects de la politique moderne sont parfaitement imbriqués et indissociables. Les logiques de traitement des problèmes et celles d'intégration politique forment un tout. Même si elles peuvent être momentanément séparées dans l'analyse elles opèrent de façon parfaitement conjointe dans la réalité[19]. « La régulation politique est donc soumise à un défi permanent, celui de concilier la construction d'un ordre politique légitime et de contribuer à celle d'un ordre social dont on a vu ci-dessus le caractère forcément complexe et contradictoire[20]. » Dans un raisonnement sensiblement identique, un auteur comme P. Hall présente l'action politique comme l'association dialectique entre le monde des idées, celui des intérêts et celui des enjeux d'institutions[21]. Le développement des formes de partenariat multi-niveaux donne aujourd'hui l'impression de renforcer la césure entre les formes de représentation politique et l'action politique proprement dite mise en évidence par un auteur comme Jean Leca[22]. À l'État, au sens traditionnel du terme, la mission d'assurer la fonction symbolique de la politique, avec son jeu d'alternance, et aux territoires, c'est-à-dire aux différents échelons politiques des territoires, le rôle de piloter les politiques publiques. Ce travail démontre la nécessité, pour l'action politique, de concilier ces deux fonctions quelle que

18. THOENIG (J. C), « L'usage analytique du concept de régulation », dans COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique, op. cit.*, p. 124.
19. C'est déjà ce que montraient B. JOBERT et P. MULLER en 1987 dans *L'État en action*, Paris, PUF. L'analyse politique doit mobiliser tout à la fois les controverses et débats d'idées, les « référentiels », et les luttes de pouvoirs entre acteurs et institutions pour s'imposer.
20. THOENIG (J. C), « L'usage analytique du concept de régulation », COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique, op. cit.*, p. 125.
21. HALL (P.), « Policy paradigms, social learning, and the state: the case of exonomic policymaking in Britain, » dans *Comparative politics*, 1993, n° 25, p. 275.
22. LECA (J.), « La "gouvernance" de la France sous la V[e] République: une perspective de sociologie comparative », *in* D'ARCY (F.) et ROUBAN (L.) dir, *De la V[e] République à l'Europe*, Paris, Presses de Science Po., 1996, p. 329-365.

soit l'échelle choisie. La démarche actuelle, qui vise, dans les politiques de développement ou de planification, à ne privilégier qu'une seule approche au nom de la prétendue « efficacité » des territoires est aussi porteuse de déconvenues futures.

Ces nouvelles formes d'intervention publique interrogent *in fine* sur les mécanismes actuels de la régulation politique, entre répartition des richesses et construction de sens. Dans ses travaux, B. Jobert réfléchit également à ce difficile équilibre entre l'élaboration de règles d'action et l'intégration au système politique [23]. L'émiettement des dispositifs et des financements n'autorise plus l'action publique à asseoir sa légitimité par l'addition des trois dimensions complémentaires de la régulation politique mises en lumière par ce même auteur, et qui tendent à se renforcer mutuellement [24] :

• la régulation de l'ordre politique en tant que tel, c'est-à-dire le fonctionnement des mécanismes d'allocations des ressources particulières de ce système qui lui permettent de perdurer, au risque de s'enfermer sur lui-même, pourrait-on ajouter ;

• la régulation des régimes de « gouvernance », c'est-à-dire « l'action du politique sur les régulations économiques et sociales ». C'est cette seconde forme qui prétend agir sur les territoires et mettre en cohérence les différentes initiatives ;

• la régulation des « régimes de citoyenneté » qui assurent la légitimité de l'ordre politique dans la société en traçant « un ensemble de droits et de limites à l'intervention du politique dans la société ». Ce troisième ordre de régulation touche donc à l'acceptabilité sociale des institutions et des politiques publiques dans une démocratie libérale.

Dans ses travaux, B. Jobert est ainsi amené à faire une distinction entre les deux premières dimensions de l'action politique, qui relèvent *stricto sensu* de la régulation politique, et la dernière, davantage autonome. Les régimes de citoyenneté, dans ses développements, sont perçus comme indépendants, ayant leurs règles et leurs logiques propres. Ils n'interfèrent ainsi pas automatiquement avec les deux premiers régimes. Ils sont pourtant fondamentaux puisqu'ils permettent à la régulation politique traditionnelle de s'opérer en assurant sa légitimité. En ce sens, on ne peut affirmer qu'ils sont totalement indépendants de l'action politique puisqu'ils en permettent l'expression. Dans une société caractérisée par un fort individualisme et un éclatement des formes de vie, on voit mal comment pourraient se structurer, de façon indépendante, des discours sociaux cohérents susceptibles à la fois de donner un sens général à l'activité collective et d'être partagés par le plus grand nombre.

23. JOBERT (B.), « Les trois dimensions de la régulation politique » dans *L'État à l'épreuve du social*, Paris, 1998, Syllepses, p. 33.
24. *Idem*.

Les trois régimes d'arrangements distingués par B. Théret renforcent l'analyse [25]. C'est leur combinaison qui assure la légitimité sociale de l'action publique :

• les régimes opérant dans le registre de l'économie. Ce sont ceux qui mobilisent l'argent public par les politiques budgétaires et de protection sociale, y compris l'éducation ou l'aménagement du territoire ;

• les régimes politico-juridiques qui mobilisent à la fois la règle de droit (politiques réglementaires) et la représentation politique (système électoral et médiations corporatistes) ;

• les régimes « idéologico-discursifs », qui assurent des représentations du monde aux citoyens, tant dans l'ordre des politiques publiques dans leur ensemble (référentiels d'action) que dans celui de la représentation de l'individu souverain.

Cette grille met en évidence les différents registres assurant la légitimité de l'action publique au sein de la société et des territoires. L'auteur parle de plusieurs régimes de gouvernance qui s'interpénètrent et contribuent chacun, en s'additionnant, à assurer la pérennité du système politique. « Les régimes de gouvernance sont, en effet, analysables en termes d'articulation de diverses relations et institutions, articulation qui se fait non pas sur une base fonctionnelle, mais est de nature communicationnelle [26]. » Une telle définition de la gouvernance offre le mérite de souligner la multiplicité des fonctions et des liens à l'œuvre aujourd'hui dans les politiques partenariales. Cette vision rompt avec la vision béate d'une gouvernance stabilisée rassemblant l'ensemble des acteurs d'un territoire autour de politiques communes. Il s'agit plutôt de processus extrêmement mouvants renvoyant à des phénomènes de légitimation différenciés même s'ils sont interdépendants. La gouvernance n'est pas une forme stabilisée de gouvernement, tant du point de vue des acteurs que des représentations et des compromis. Il ressort de cette analyse que la constitution de lieux de compromis n'est pas nécessairement la règle, bien au contraire. Le concept de gouvernance, pris dans cette définition, renvoie bien plus à l'éclatement des acteurs et des représentations qu'à la naissance de lieux de décisions stables d'un nouveau type censés régler la question de la gouvernabilité. Une telle analyse renvoie alors explicitement aux travaux d'E. Friedberg sur la sociologie des systèmes complexes selon lesquels l'analyse scientifique du politique ne peut être réellement menée qu'à l'échelle de ces ordres locaux du politique [27]. Ils reflètent une vision très pessimiste des phénomènes politiques qui ne pourraient être appréhendés que dans ces arrangements ponctuels, nécessairement fragmentaires. Force est de constater, avec B. Jobert [28], que la multiplication de sous-systèmes, ou d'ordres locaux, censés répondre à la complexité sociale, est en fin de compte porteuse d'un risque d'éclatement.

25. THÉRET (B.), « La régulation politique : le point de vue d'un économiste », dans *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*, p. 103.
26. *Idem*.
27. FRIEDBERG (E.), *Le pouvoir et la règle*, 1993, Paris, Le Seuil.
28. JOBERT (B.), « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », dans COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*, p. 119-144.

« Les problèmes d'intégration du système surgissent quand la différenciation entre les sous-systèmes sociaux permet à ces derniers d'évoluer à des rythmes et dans des directions différentes voire incompatibles. Or dans le cas de la différenciation fonctionnelle, chaque sous-système ne peut survivre sans interaction suivie avec les autres. La question de la régulation de ces désajustements constitue donc un problème permanent des sociétés différenciées[29]. »

Ce sont bien de telles questions qui se posent aux territoires, de gestion ou de projet. Le renforcement progressif de l'action publique localisée et contractualisée n'a pas abouti à la définition de territoires porteurs de sens collectif.

Maîtriser ou instituer la complexité?

Les politiques territoriales ici étudiées posent aussi une question plus large, celle de la place du politique dans une société complexe. En quête de gouvernabilité, les politiques procédurales courent après cette complexité sociale qu'il s'agirait de réintégrer dans la régulation politique. Deux risques guettent cette façon de faire. Premièrement, rien ne prouve que les politiques publiques puissent effectivement prendre en compte l'intégralité de leur environnement social. Une telle démarche relève de l'utopie. Comme l'écrit P. Duran, on peut alors conclure que l'analyse des politiques publiques n'est finalement « que l'observation réaliste de la faible emprise de l'acteur politique sur des processus sociaux toujours plus ou moins indéterminés et ouverts[30] ». Deuxièmement, en entraînant un émiettement des acteurs et des procédures, cette démarche se révèle contreproductive en ce qu'elle contribue paradoxalement à affaiblir cette même régulation politique. Cette technicité croissante a été analysée il y a quelques années déjà par un auteur comme R.K. Weaver[31]. Ce dernier mettait en évidence le développement d'instruments de gouvernement fondés sur des critères techniques (standards techniques, indicateurs de performance, normes de toutes sortes, critères financiers) destinés à limiter la responsabilité des gouvernants. Comme le font remarquer P. Lascoumes et P. Legales « le développement des instruments dépolitisés et la marginalisation de la régulation ne seraient pas dus à des dynamiques de technicisation de l'action mais à des choix politiques délibérés de mise à l'écart des variables politiques par les élus eux-mêmes[32] ».

Dans un ouvrage paru en 1994, L. Rouban[33] conclut non pas à un effacement de l'État mais à une recomposition des sources de pouvoir et à une concurrence accrue entre elles, ce qui a pour effet, il est un des premiers sans doute à l'avoir dit, de conduire à un problème de lisibilité et d'imputation de la décision. Ce phénomène est en outre aujourd'hui accentué par le rôle croissant que joue

29. JOBERT (B.), « La régulation politique: le point de vue d'un politiste », dans COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.), *Les métamorphoses de la régulation politique, op. cit.*, p. 123.
30. DURAN (P.) « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, 1993,n° 67, p. 143.
31. WEAVER (R.K.), « Setting and firinf policy triggers », Journal of public policy, 1998, vol. IX, 3, p. 307-398.
32. LASCOUMES (P.) et LEGALES (P.), Sociologie de l'action publique, *op. cit.*, p. 107.
33. ROUBAN (L.), *Le pouvoir anonyme*, Paris, 1994, Presses de la FNSP.

l'Union européenne dans les politiques publiques. Dans les deux cas, c'est la question de la prise en compte de la complexité territoriale dans les politiques d'aménagement qui se trouve posée.

Dans le contexte actuel des politiques territoriales, l'environnement, qu'il soit, en amont, celui des procédures et des financements, ou, en aval, celui des forces vives et des projets de territoires, devient une notion centrale. La négociation serait rendue nécessaire par la complexité et la diversité de la société. Elle serait donc un passage obligé de l'action publique comme le soulignent les différents auteurs qui s'inscrivent dans le courant de l'école de la régulation. J. Commaille et B. Jobert, dans l'introduction d'un ouvrage paru en 1998, rappellent les origines du concept de régulation en sciences humaines[34]. Il s'agit avant tout d'un processus permettant d'assurer le maintien et la stabilité dans le temps d'un groupe humain en agissant sur le comportement de ses membres. C'est cette définition qui est approfondie dans le *Dictionnaire de sociologie*[35] qui précise que la régulation sociale constitue « un ensemble de pressions directes ou indirectes exercées sur les membres individuels ou collectifs d'un groupe ou d'une société pour corriger leurs écarts de comportement, d'expression ou d'attitude à l'égard des règles et normes adoptées par le groupe social ou la société considérée ».

Dans le concept de régulation, l'existence de normes sociales permettant la vie collective est intimement liée, presque de façon paradoxale, avec cette idée de négociation et de compromis de cette même norme. Toute la difficulté consiste donc à lier, dans l'analyse, ces deux aspects. Comme le résument J. Commaille et B. Jobert,

« le pari est alors d'intégrer l'idée de conflit, d'antagonisme, de contradictions, de ruptures, d'inégalités, dans une définition de la régulation fortement marquée au départ par la conception fonctionnaliste et imposant une vision pacifiée du monde social éludant la question du pouvoir et occultant notamment le fait qu'il y a des gens qui gagnent et d'autres qui perdent[36] ».

La négociation est sans doute incontournable du fait de la complexité croissante du monde social mais elle est aussi un lieu dans lequel s'exposent les ruptures et les incohérences des forces sociales. Il y a donc une ambivalence à fonder l'action publique sur celle-ci. Lieu d'intégration politique sans doute pour ceux qui peuvent accéder à une arène de négociation, elle est aussi un lieu où se diluent les responsabilités et s'annihilent des attentes trop antagonistes. En outre, quand bien même un accord peut être trouvé dans le cadre d'une procédure particulière, sa portée, tant géographique que sociale, sera forcément limitée du fait de la multiplication même des arènes de négociation.

Décrivant une autre époque et un autre contexte, celui des années de croissance économique et des politiques corporatistes de partage des richesses, F. Scharpf avait démontré le rôle intégrateur de ces négociations publiques. « Les

34. COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.) dir, *Les métamorphoses de la régulation politique, op. cit.*, p. 19 et s.
35. *Dictionnaire de Sociologie*, Paris, Larousse, 1989, p. 165-166.
36. COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.) dir, *Les métamorphoses de la régulation politique, op. cit.*, p. 22.

institutions corporatistes qui intègrent dans les processus étatiques de décision les grands groupes d'intérêt monopolistiques, sont également bien placées pour entraîner leur adhésion aux objectifs étatiques. Elles renforcent ainsi la gouvernabilité du système politique dans son ensemble[37]. » L'observation des politiques territoriales actuelles, fondées sur d'autres logiques que celle de la mobilisation « de grands groupes d'intérêts monopolistiques » et sur la multiplication des procédures ne permet plus de partager ce constat.

Ainsi, la plupart des disciplines qui se sont inspirées de ce concept ont développé des approches consensualistes des rapports sociaux : il existerait un équilibre qui permettrait d'assurer la reproduction du groupe. La négociation constituerait le moyen d'atteindre cet équilibre. Une telle vision repose sur un présupposé très fort qui consiste à considérer que cette négociation de la règle permet presque automatiquement d'aboutir à un compromis satisfaisant pour tous. Dans une telle approche, personne ne remet en cause l'intérêt de la négociation, tant d'un point de vue fondamental – il *faut* négocier pour arriver à un consensus – qu'utilitaire – en négociant on arrivera *forcément* à un consensus. En forçant le trait, on pourrait dire que le plus parfait modèle de cette conception de la régulation est sans doute celui de l'économie de marché : dans un contexte de concurrence pure et parfaite les négociations entre tous les acteurs aboutissent à un état optimal pour chacun. D'autres disciplines, à l'image du droit ou des courants de la sociologie fonctionnaliste ou des organisations, s'inspirent également d'une telle approche. La norme existe en tant que construit social. On peut sans doute essayer de la modifier à son profit, mais on ne peut rien faire sans elle. La pire des situations étant alors celle d'anomie, comme on le sait depuis les travaux d'E. Durkhiem[38] ou de S. Freud[39]. Si le conflit peut exister, il relève sans doute d'un état passager devant être traité au plus vite afin de revenir à un état normal pacifié.

D'autres travaux, s'inscrivant dans des champs différents, soulignent au contraire la précarité de normes qui ne représentent qu'un instantané des rapports de force, toujours susceptible d'être remis en cause. Dans les analyses marxistes par exemple, la négociation est remplacée par le conflit et les rapports de force. Le résultat est sans doute le même – permettre à la société de dépasser ses contradictions et de progresser – mais la vision est nettement moins angélique. Le but à atteindre est le renversement de la société capitaliste, ce qui se traduirait justement par la fin de la nécessité d'avoir à négocier puisqu'un idéal de justice sociale serait atteint. Bien d'autres approches, en sociologie politique ou en science politique, s'appuient également sur cette vision du conflit. G. Simmel considère que les formes d'ajustement ou de compromis sont toujours provisoires et susceptibles d'être remises en cause[40].

37. SCHARPF (F.), *La sociale démocratie européenne face à la crise*, 1990, Paris, Economica.
38. DURKHEIM (E.), *Le suicide*, édition 1990, Paris, PUF, Quadrige.
39. FREUD (S.), *Malaise dans la civilisation*, édition 1986, Paris, PUF, Bibliothèque de psychanalyse.
40. SIMMEL (G.), *Le conflit*, 1993, Paris, Desclée de Brouwer.

Dans l'approche systémique la plus classique[41], l'accent est mis simultanément sur les individus et les institutions, mais aussi sur les fonctions du système qui lui permettent de perdurer. Ce deuxième point est intéressant à évoquer. L'ensemble des auteurs s'accorde pour souligner le rôle d'intégration d'un système comme condition de sa survie. Cette intégration passe par différents phénomènes, variant d'un auteur à un autre, mais qui peuvent se regrouper dans les principes d'expression et d'agrégation des intérêts. En France, un auteur comme G. Laveau, reprenant ces analyses, insiste sur la nécessité pour un système de parvenir à neutraliser les forces centrifuges qui menacent son existence même[42]. Un système n'est donc pas – ce que la caricature de l'approche systémique pourrait laisser croire – un lieu clos, mais bien un lieu d'échange et de compromis permanent, un lieu de négociation avec son environnement.

À la lumière de ces réflexions, il nous faut relire ce concept de gouvernance justement défini comme « la capacité à intégrer, à donner forme aux intérêts locaux, aux organisations, groupes sociaux, et, d'autre part [...] la capacité à les représenter à l'extérieur, à développer des stratégies plus ou moins unifiées en relation avec le marché, l'État, les autres villes et autres niveaux de gouvernement[43] ». Nos exemples nous apprennent que ce ne sont pas les dispositifs qui assurent la mise en cohérence des politiques territoriales, mais bien ces réseaux d'acteurs qui s'interpénètrent. Ils mettent en évidence les limites de cette délégation de la réflexion sur la planification et le développement des territoires à de multiples réseaux sociaux :

- ceux-ci ne constituent pas des groupes stables préparés à cela ;
- les dispositifs ne sont pas élaborés par eux-mêmes mais imposés par des décideurs extérieurs, ce qui pose des problèmes de traduction et de coordination des attentes du centre ;
- leurs logiques d'action ne relèvent pas forcément de l'ordre politique global : ils n'ont pas toujours l'envie, ni la capacité, de gérer la tâche qui leur est confiée. Ils sont avant tout dans une logique de guichets, soit sectorielle, soit territoriale, mais la plupart du temps cloisonnée ;
- c'est en outre un système très inégalitaire : certains savent faire, d'autres non.

Puisque l'enjeu de la négociation est avant tout la constitution d'un compromis acceptable tant sur les objectifs que sur les participants, les logiques de diagnostic et de cohérence sont bien souvent laissées de côté. L'action négociée cherche sa légitimité en son sein même et non pas en fonction d'objectifs plus généraux. Elle est un dispositif limitatif quant à ses objectifs et ses relations avec

41. Celle inspirée des travaux de MERTON (R.K.), *Éléments de théorie et de méthode sociologique*, 1965, Paris, Plon ; EASTON (D.), *Analyse du système politique*, 1974, Paris, Armand Collin et PARSON (T.), *Le système des sociétés modernes*, 1973, Paris, Dunod.
42. LAVEAU (G.), *A quoi sert le parti communiste français ?* 1981, Paris, Fayard et « Partis et systèmes politiques : interactions et fonctions », *Revue canadienne de science politique*, 2 (1), mars 1969.
43. LE GALÈS (P.) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *RFSP*, 45, 1, 1995, p. 90.

un environnement qui ne lui est pas immédiat. Elle marque un processus d'enfermement. C'est ce que remarquait B. Jobert en conclusion d'un travail paru en 1998, « de façon générale, on posera que les configurations des coalitions politiques (y compris leurs accords avec les groupes bureaucratiques) ne coïncident pas forcément avec les contours des coalitions sociales[44] » ; pour autant qu'on puisse les mettre en évidence, pourrait-on ajouter. L'auteur concluait néanmoins de façon positive en soulignant le rôle de ces déphasages dans les processus de décision en ce qu'ils permettent au système de se réformer par l'entrée de nouveaux acteurs. Il est aussi permis d'être moins optimiste.

L'étude du programme Leader et des pays nous a montré que le lien entre ces procédures publiques et les acteurs sociaux qui en sont les destinataires n'a rien d'automatique. Une société locale reste difficile à pénétrer. C'est également ce que nous apprend l'exemple du pays de Haute-Provence. Son ancien président témoigne de la difficile diffusion des initiatives de développement local par-delà leurs aspects institutionnels.

> « Je ne suis pas certain qu'on puisse faire émerger des projets innovants dans le cadre du pays parce que les projets innovants, c'est des individus, les entreprises et les associations, mais un pays, quelle est sa vocation ? C'est de donner le sens des choses, c'est-à-dire donner un sens général à l'action, mais après ce n'est pas le pays qui va faire émerger des projets innovants si personne n'a envie d'en faire émerger. Et c'est la difficulté de tous les pays, c'est d'identifier des sujets stratégiques, des sujets et puis le risque c'est, qu'après, personne ne les reprenne[45]. »

C'est là un dilemme pour les assemblées de type conseil de développement : comment lier les réflexions générales et les projets précis, sachant que les transferts financiers passent justement par le montage de dossiers ponctuels ? L'enjeu, pour ces structures de concertation, est de trouver suffisamment d'acteurs locaux susceptibles de porter des dossiers, au risque de ne pas profiter de la totalité des crédits disponibles. C'est bien le sens de cet échange, lors d'une des commissions thématiques du pays de Haute-Provence, entre un élu et cadre administratif. À l'élu qui annonçait « qu'on avance, mais on a pas fait de projet réel, à la dernière réunion, il y a plein d'idées qui sont sorties mais aucun projet n'a été mis en avant. On arrive pas trop à cerner les problèmes à mettre en avant », le technicien faisait remarquer que « dans 15 jours il faut un dossier, il faut des dossiers pour la commission de juin » qui décidera de l'octroi des financements[46].

Les pays, comme les territoires Leader, comme les préfectures avec l'enveloppe Objectif 2 ou la région dans le cadre du volet territorial du contrat de plan sont tous dans une même logique, celle de lier leur volonté propre à celles des porteurs de projets qui viendront finalement demander une participation financière. Ils doivent, tout à la fois, susciter les demandes, aider au montage des

44. COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.) dir, *Les métamorphoses de la régulation politique*, *op. cit.*, p. 141.
45. OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, *op. cit.*, p. 21.
46. OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, *op. cit.*, p. 22.

dossiers et veiller à dépenser l'ensemble de l'enveloppe. Dans le cas de procédures nouvelles ou particulièrement pointues, et donc peu comprises par les acteurs sociaux, la volonté de cohérence passe souvent après la nécessité de consommer ces crédits.

Les institutions territoriales contre la cohérence territoriale

Du fait de cette reconnaissance d'un pouvoir d'initiative local, les vieux concepts de notre droit administratif semblent s'éloigner de la réalité. L'État instituant, le couple déconcentration-décentralisation, l'autonomie fiscale, les affaires locales, le principe de non-tutelle, l'intérêt général sont autant de notions qui demandent à être réactualisées au regard des pratiques actuelles.

Les lacunes et imperfections de l'organisation territoriale française issue des lois de décentralisation sont bien connues. L'introduction de l'ouvrage collectif *Pour en finir avec la dé-centralisation* en dresse un portrait sévère. Celle-ci, écrite en 2002, aurait pu servir de feuille de route pour la commission Balladur qui a rendu son rapport sur la modernisation des institutions territoriales le 5 mars 2009 :

> « l'organisation issue de ces réformes apparaît comme tétanisée par les phénomènes de concurrence mimétique entre État et collectivités qu'exacerbe la coadministration systématique des territoires, mais aussi par la compétition structurelle, et le plus souvent stérile, entre collectivités elles-mêmes. L'empilement de strates administratives, dont la France n'a pas le monopole, voit ses effets négatifs amplifiés par l'absence de coordination inter-niveaux auquel conduit notre sacro-saint principe de non-tutelle. De fait, notre organisation politico-administrative territoriale issue des choix, ou des non-choix, de 1982, ne permet plus de conduite optimale des politiques territorialisées volontaristes nécessaires[47] ».

Si le constat mérite sans doute d'être un peu affiné, il comporte néanmoins une certaine part de vérité. En revenant sur une analyse déjà ancienne des lois de décentralisation, mais qui n'a rien perdu de son actualité, la plupart des auteurs de ce livre collectif soulignent les limites du système français qui n'a pas su aller jusqu'au bout de sa logique. La loi peut aussi être vue comme une redistribution des pouvoirs de l'État vers les élus locaux sans que la démocratie locale s'en trouve renforcée. Les écrits de J.-C. Thoenig[48], E. Preteceille[49], Y. Meny[50], ou J. Rondin[51], parmi bien d'autres, soulignent tous la confiscation du pouvoir local par les élus[52]. Le schéma de gouvernement territorial institué en 1982 se fonde uniquement sur un face-à-face entre l'État et ses services déconcentrés d'une

47. FLOQUET (C.), *Pour en finir avec la dé-centralisation*, La Tour d'Aigues, 2002, Éditions de l'Aube, p. 11.
48. THOENIG (J.-C.), « La décentralisation, dix ans après », dans *Pouvoirs*, 1992, n° 60, p. 5 et s.
49. PRETECEILLE (E.), « Paradigmes et problèmes des politiques urbaines », dans *Mutations urbaines et politiques locales*, Paris, 1988, CSU, p. 120 et s.
50. MENY (Y.), « La république des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, 1992, p. 18 et s.
51. RONDIN (J.) *Le sacre des notables*, Paris, 1985, Fayard.
52. DUBOIS (J.) *Communautés de politiques publiques et projets urbains*, 1997, Paris, L'Harmattan.

part et les représentants élus des collectivités d'autre part. Deux interrogations se trouvent aujourd'hui au centre du débat.

• La première concerne l'instauration du principe de non-tutelle dans les lois de décentralisation, qui était sans doute nécessaire pour ne pas heurter les possesseurs de fiefs établis. La non-tutelle est en partie responsable des problèmes de lisibilité rencontrés. L'échec, tant en droit du fait du veto du Conseil constitutionnel[53], que dans la pratique, en raison des traditions d'indépendance, des rares tentatives de désigner des « chefs de file » (LOADT en 1995) illustre bien cette multiplication des échelles de pouvoirs. En reconnaissant les principes de la libre administration et de la compétence générale des collectivités sur leurs « affaires locales » la loi rend illusoire toute forme de coordination formalisée. Par-delà les blocs de compétences qui leur sont attribués, qui ont montré depuis bien longtemps leur perméabilité, le système territorial français a entraîné une multiplication des formes d'intervention à chaque niveau. À terme, si les formes d'intercommunalité se voient dotées d'une assemblée élue, elles risquent fort elles aussi de revendiquer ces principes d'autonomie. Comme le souligne D. Béhar,

> « le modèle tayloriste de répartition des rôles sur une base sectorielle explose. Nul ne peut prétendre spécialiser certains niveaux dans le développement économique, d'autres dans la réparation sociale, alors que tout l'enjeu consiste à organiser la combinaison de ces différentes politiques sectorielles, adaptées au niveau considéré[54] ».

Ainsi, chaque niveau politique revendique peu ou prou toutes les compétences nécessaires à son développement. L'article 72 de la constitution, en énonçant le principe de « la libre administration des collectivités territoriales » attribue ainsi une valeur fondamentale à la liberté des collectivités. Encore récemment, l'arrêt du Conseil d'État du 18 janvier 2001, *Commune de Venelles et Morbelli,* réaffirme que ce principe n'est pas une simple modalité d'organisation des pouvoirs publics mais une liberté fondamentale. Dans ces conditions, l'État offre aux territoires non pas des projets mais des scènes particulières de négociation sur des sujets transversaux, à l'origine vides de contenu, ou du moins aux attendus extrêmement ouverts. Le dispositif partenarial ainsi créé n'aboutit donc pas tant à un hypothétique ordre, à la fois palpable et intangible, qu'à des dispositifs de rencontres dans lesquels les points de vue et les actions s'entrelacent, se contrarient, se juxtaposent ou se complètent[55]. Comme le remarque J.-C. Thoenig, l'État agit alors « par une offre d'institutionnalisation de scènes et de procédures de négociation, du moins dans des secteurs où les problèmes prennent une nature horizontale et reposent sur des technologies de résolution incertaines[56] ».

53. Lors de l'examen de la LOADT le Conseil constitutionnel n'a pas exclu le principe de ce concept mais a censuré le Législateur du fait de la trop grande imprécision des modalités concrètes de sa mise en œuvre.
54. BÉHAR (D.), « Au-delà de la décentralisation, repenser le pouvoir local », dans FLOQUET (C.), *Pour en finir avec la dé-centralisation, op. cit.*, p. 83.
55. COMMAILLE (J.), *Les métamorphoses de la régulation juridique*, 1998, Paris, LGDJ, p. 15.
56. THOENIG (J.-C.), « L'usage analytique du concept de régulation », dans COMMAILLE (J.), *Les métamorphoses de la régulation juridique, op. cit.*, p. 49.

De ce point de vue, les offres institutionnelles de l'État français se fondent sur une logique parfaitement identique à celle de l'Union européenne. Favoriser des réflexions territoriales sur des thèmes transversaux sélectionnés, avec une prime à l'expérimentation locale et aux projets novateurs. Fondées sur une même logique, l'action étatique et l'action communautaire vont donc très souvent de concert, se renforçant l'une l'autre tant dans leurs volontés de développement territorial que par la mise en commun de moyens financiers. Dans la plupart des procédures, l'imbrication nationale-communautaire est parfaitement visible. Elle reproduit alors bien souvent le vieux paradigme de la science politique sur l'opposition entre le centre et la périphérie, mais avec un nombre considérablement accrû d'acteurs. Le centre est formé par les différentes administrations centrales des ministères, la DATAR, les différents ministres concernés et les DG de la commission, qui négocient à l'échelon national et de façon liée la sélection des actions prioritaires et leur financement. La périphérie regroupe l'ensemble des acteurs locaux, publics, associatifs ou privés, depuis l'échelon régional jusqu'à la plus petite des communes, c'est-à-dire tous ceux à qui s'adressent ces procédures ouvertes proposées par le centre.

• La seconde concerne le positionnement ambigu de l'État dans les politiques territoriales. Dans bien des cas, en dépit des lois de décentralisation, le système français évoque une forme de co-administration du territoire dans laquelle chaque partie possède une part de pouvoir. Si le pouvoir général d'administration et d'organisation des territoires a été en grande partie transféré aux collectivités, l'État garde le plus souvent un pouvoir de blocage des décisions et des procédures. Le paradoxe est connu. Si l'État n'est plus une force de proposition sur les territoires, le préfet détient toujours un pouvoir d'instruction et de répartition financière. Dans les recompositions en cours, il est encore difficile de dire si on assiste à un affaiblissement de l'État central. Certains, telle F. Gerbeaux, ont ainsi pu écrire que la mise en œuvre de telles politiques était aussi un moyen pour les administrations de l'État, à commencer pour les préfets, de reprendre l'initiative dans les politiques territoriales. C'est sûrement vrai d'un point de vue technique et financier puisque les services de l'État ou les organismes publics spécialisés, tel le CNASEA, restent des acteurs incontournables. C'est sans doute moins vrai du point de vue du contenu, puisque ces mêmes services ont aujourd'hui bien souvent perdu leur capacité d'expertise au profit du monde des collectivité locales. L'analyse du rôle des services de l'État aujourd'hui, nationaux ou locaux, pourrait ainsi renvoyer à l'utilisation d'outils pour une mise en cohérence imposée aux territoires. Comme le soulignait il y a déjà 20 ans C. Hood, l'État sait jouer d'autres moyens que la contrainte pour mettre en forme l'action publique[57] : la distribution de subventions, la capacité à organiser l'action collective par des procédures plus ou moins souples ou la nodalité, c'est-à-dire la capacité à se situer à l'intersection de plusieurs réseaux d'informations, sont depuis longtemps des outils de gouvernement reconnu. On peut alors considérer qu'il n'y a pas vérita-

57. HOOD (C.), *The Tools of Government*, 1983, Londres, Macmillan.

blement un « retrait » de l'État mais bien une modification de sa façon de piloter la chose publique. Si elles n'ont pas disparu, les politiques autoritaires fondées sur la coercition sont aujourd'hui devenues marginales. Il convient de souligner la schizophrénie du préfet, à la fois autorité de contrôle et bien souvent autorité d'impulsion ou d'animation de dispositions gouvernementales. Le résultat est évidemment que cette « double compétence » lui permet de rester bien souvent au centre des procédures. La liberté des collectivités est encore très relative.

Nombreux sont les auteurs à avoir souligné que tous les acteurs du polycentrisme ne disposent pas des mêmes ressources, matérielles ou symboliques. Les régions françaises, constructions administratives récentes, volontairement fondées sur des découpages éloignés de l'histoire, ne peuvent en ce sens rivaliser avec les communes ou le gouvernement national, forts de plusieurs siècles d'histoire partagée. C'est également le problème de l'Union européenne. Selon ce point de vue, on serait encore dans une logique de type centralisé, c'est-à-dire de programmes et de normes d'action imposés à la périphérie qui va donc, mais seulement dans un deuxième temps, mettre en œuvre et expérimenter ces outils. Les analyses d'A. Smith soulignent la persistance d'un tel modèle dans lequel les territoires n'ont que peu de marge de manœuvre et sont encore soumis à un contrôle administratif fort à travers la gestion des différentes procédures.

La nouveauté réside davantage dans ces formes de tâtonnements et d'expérimentations que dans les institutions proprement dites, qui finalement surnagent encore assez bien dans ce contexte entremêlé. Les politiques territoriales illustrent plus une multiplication des procédures et des logiques d'intervention qu'une tendance clairement exprimée. S'il existe une tendance, c'est sans doute celle de la montée en puissance des politiques communautaires et des collectivités locales, quel qu'en soit l'échelon. Les principes de subsidiarité et de complémentarité font que les responsabilités sont sans doute mieux partagées, avec un rôle souvent encore fort de l'État central, mais qui tient plus d'un pouvoir procédural que d'un véritable pouvoir d'initiative, en termes de conception. Dans ce jeu dans lequel chacun s'oppose, tous semblent aussi interdépendants, à l'image des associés-rivaux d'A. Mabileau[58].

Une coopération obligatoire?

Pour le chercheur, la difficulté consiste à essayer de découpler l'analyse d'une négociation locale d'avec celle de l'instauration de scènes procédurales par l'administration. La procédure ne crée pas nécessairement le débat local, et pourtant celui-ci ne peut s'instaurer sans l'institution de scènes formalisées. D'un point de vue administratif, il ne suffit pas de décréter le rassemblement des différents intervenants dans un espace de débat pour voir surgir un vrai travail de recherche de compromis assumés.

58. MABILEAU (A.), *Le système local en France*, 1991, Paris, Montchrestien.

La négociation, principe angélique?

P. Durant et J.-C. Thoeing ont beau souligner que ces nouvelles formes de décision reposent « sur un principe de coopération obligatoire[59] », on voit mal comment imposer ces nouvelles façons de faire à des acteurs sociaux. Les politiques procédurales supposent donc la réunion d'un certain nombre de conditions qui échappent le plus souvent à ceux qui pilotent la procédure. M. Callon, Y. Barthe et P. Lascoumes n'affirment pas autre chose lorsqu'ils soulignent que la plupart des travaux sur ces formes émergentes de procédures démocratiques ne disent rien « sur les conditions d'organisation des débats et sur les procédures à imaginer pour qu'ils se déroulent de manière satisfaisante et productive[60] ». De ce constat naît la tentative de définir les cadres d'une démocratie « dialogique » permettant de dépasser les frontières entre les citoyens et les experts, les techniciens et les élus. Il en ressort l'impression d'une décision publique consensuelle et pacifiée, ouverte à tous et souvent fondée sur un principe de prudence. Une telle analyse peine à convaincre.

Dans la conclusion d'un ouvrage déjà cité, J. Kooiman[61] revient sur les sept conditions qui rendent possibles et expliquent la naissance de nouvelles formes de régulation selon un modèle de gouvernance:

- la naissance de nouvelles formes de régulation est rendue possible par l'échec ou l'érosion des autorités et des méthodes de décision existantes;
- ces analyses soulignent également l'apparition de nouveaux champs de politique publique dans lesquels les formes d'organisation entre acteurs ne sont pas fermement établies;
- les débats et controverses concernent à la fois de nombreux acteurs publics et privés,
- l'instauration de ces débats n'est possible que s'il existe suffisamment de convergences d'intérêts pour rendre possible ces rapprochements afin d'établir un jeu dans lequel chacun peut gagner;
- un accord n'est concevable que si s'établissent des formes de confiance et de compréhension réciproques;
- il convient en outre que chacun ait la volonté de prendre une partie des responsabilités;
- enfin, l'auteur souligne la nécessité d'un appui politique et social à la démarche.

Si les trois premières conditions n'appellent pas de remarques particulières en ce qu'elles relèvent d'un constat partagé, les quatre dernières, beaucoup plus subjectives, viennent souligner le poids des présupposés dans les analyses faisant appel à la gouvernance. C'est bien cette multiplication des conditions

59. DURAN (P.) et THOENIG (J.-C.), « L'État et la gestion publique territoriale », *RFSP*, 1995, n° 1, vol. 45, p. 603.
60. *Sciences humaines*, 2002, n° 123, p. 45.
61. KOOIMAN (J.), *Modern Governance, New Governement, Society Interaction*, 1993, Londres, Sage, p. 251.

qui rend si problématique l'instauration d'une négociation territoriale. Les politiques négociées reposent sur le présupposé très fort de la demande de chacun à participer à la négociation. Ce modèle de la démocratie délibérative et de la contractualisation se serait imposé une fois pour toutes dans tous les esprits de façon évidente. Dans bien des cas, l'action publique se mord la queue, comme le souligne Y. Papadopoulos : une décision ne deviendrait légitime qu'après ce travail de concertation justement porté par une décision[62]. Mais comment expliquer cette attente sociale envers la négociation ? Peut-on parler d'évidence puisque nos exemples montrent que lorsqu'elle apporte une réelle valeur ajoutée, c'est toujours après un long travail de persuasion et de nombreux filtrages ?

Le pilotage de l'action publique par des procédures de négociation et d'ouverture de la décision s'appuie sur le postulat que les acteurs sont bien capables d'acquérir une éthique de la responsabilité et d'auto-limitation de leurs prétentions[63]. C'est bien là justement que les choses sont les moins convaincantes. Il est nécessaire d'effectuer un long travail d'apprentissage avant de véritablement entrer dans un jeu de négociation. De plus, ceux qui ont le plus intérêt à entrer dans ce jeu sont ceux qui ne participaient pas auparavant aux décisions, c'est-à-dire les acteurs sociaux les plus faibles. Dès lors, ceux-ci se retrouvent contraints par la procédure sans pouvoir bénéficier d'un accès plus direct à la décision. Le risque est de donner l'impression d'un jeu réellement ouvert dans lequel chacun peut se croire l'égal de l'autre. L'analyse des différentes procédures ici étudiées montre au contraire que si l'accès à de nouvelles arènes est relativement aisé – ce qui n'exclut pas des procédures de filtrage – il existe un certain nombre de mécanismes qui permettent aux acteurs publics de verrouiller efficacement le pouvoir de décision. Les acteurs les plus puissants, disposant d'une vraie autonomie et d'un pouvoir de blocage, voient très souvent d'un œil critique ces procédures qui contribuent à ouvrir le débat à de nouveaux intervenants. C'est la thèse que défend C. Traïni pour expliquer la réticence des chasseurs, interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics dans la gestion des territoires ruraux, à s'insérer dans des dispositifs plus vastes de concertation à l'image des comités de pilotage Natura 2000 ou des parcs naturels[64].

J. Dryzek[65], à partir de plusieurs expériences de médiation, montre que l'élaboration d'un consensus dans les politiques négociées est souvent réel mais souffre de quelques remarques. Pour lui, il s'agit de processus rendus fragiles du fait de la faible participation du public et *a contrario* de la surreprésentation des acteurs les mieux structurés. De même, il conclut son étude en démontrant que les acteurs ont très souvent un vrai intérêt à participer à la construction d'un projet collectif parce que justement celui-ci leur permet d'y glisser leurs propres revendications,

62. PAPADOPOULOS (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, Paris, 1995, Montchrestien, p. 137.
63. C'est bien ce que soulignaient C. OFFE et J. PREUSS dans « Les institutions démocratiques peuvent-elles faire un usage efficace des ressources morales ? », 1990, *Futur antérieur*, 2 et 3, p. 81-98.
64. TRAÏNI (C.), *Les braconniers de la politique*, 2003, Paris, PUF.
65. DRYZEK (J.S.), « Complexity and rationality in public life », *Political Studies*, n° 35, p. 424-445.

parfois éloignées de l'intérêt général[66]. La multiplication des acteurs et des points de vue rend sans doute nécessaire cette négociation mais elle demeure fondée sur des accords précaires, issus de rapports de force et de luttes de leadership. Cette analyse s'applique bien à nos territoires. Nous sommes entrés dans l'aire de l'action publique mouvante dans laquelle chacun doit défendre sa place. Dans un certain nombre de cas, ceux dans lesquels la procédure, expérimentale, n'est pas stabilisée, P. Muller explique lui aussi que, paradoxalement, l'opacité est renforcée dans un système de décision ouvert, puisqu'un tel système n'obéit plus à des règles lisibles par tous[67]. C'est le règne du flou et du non-dit, dans lequel chaque place doit être défendue et justifiée. C'est un système extrêmement déstabilisant pour un pays comme la France, fondé sur des principes d'intérêt public défendus par la puissance publique et d'accès circonstanciés à la décision pour les groupes les mieux implantés.

Ce constat est ancien. Il s'appuie sur la mise en évidence, à partir des années soixante, du développement de politiques publiques copilotées sur le modèle du pluralisme ou du corporatisme. Un auteur comme T. Lowi démontrait dès 1969 les coûts de fonctionnement politique d'un système reposant sur des groupes d'intérêts institutionnalisés[68]. En créant des oligarchies de privilégiés, de tels réseaux sont essentiellement conservateurs et favorisent l'expression des intérêts les mieux établis. Cet auteur écrivait déjà qu'une telle démarche contribuait à corrompre les gouvernements démocratiques par le double fait de la dilution des responsabilités et de l'émoussement de la portée du vote. De même, un auteur comme M. Van Vliet[69] indique bien, dans son analyse des négociations sur la diminution des gaz à effet de serre, que l'entrée dans une arène de négociation pour une entreprise est subordonnée à la perception d'un intérêt à le faire. Cette étude, pessimiste, est intéressante. Après avoir montré le poids des intérêts privés dans les processus de négociation, il conclut que la négociation de politiques contractuelles n'est pas adaptée dans le cas des enjeux du changement climatique qui nécessitent des réponses à la fois rapides et énergiques. S'il souligne les effets positifs de la négociation en ce qu'elle permet de faire partager une analyse et des savoirs communs, il montre dans un même temps qu'elle ne suffit pas pour mener une politique concrète. Les diagnostics sont toujours plus riches que les mesures adoptées, ce qui est bien le cas, à une autre échelle, des projets de territoires ici étudiés.

La négociation « fournit un terrain fertile à l'émergence de problèmes de coordination et de cohérence entre ces instances (et) peut causer des retards et

66. DRYZEK (J.S.), « Complexity and rationality in public life », *Political Studies*, n° 35, p. 440.
67. MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONNE (J.-L.), *Politiques publiques en Europe*, 1995, Paris, l'Harmattan, p. 21.
68. LOWI (T.), *The End of Liberalism. Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority*, 1969, New York, Norton.
69. VAN VLIET (M.), « Environmental regulation of business : options and constraints for communicative governance », *in* KOOIMAN (J.), *Modern Governance, New Governement, Society Interaction, op. cit.*, p. 117.

entraver des adaptations nécessaires[70] ». Il en résulte un paradoxe intéressant. Alors même que la maîtrise de la complexité implique la nécessité d'opérations de régulation afin de réduire la contingence, cette complexité rend ces opérations elles-mêmes hasardeuses[71]. Les exemples de planification spatiale et de développement économique illustrent parfaitement ce paradoxe. La complexité sociale est depuis quelques années au cœur du discours et des pratiques de l'aménagement. On assiste à la multiplication des formes d'action et de procédure visant justement à associer les différents publics à ces actions. Mais chacune de ces actions, prise isolément, obéit pourtant à une rationalité limitée liée aux acteurs qui les portent. « Tant les objectifs décidés, les critères de choix et les moyens mis en œuvre manquent souvent de clarté[72] » et s'insèrent mal dans une vision globale susceptible d'être partagée. Comment faire autrement puisque ces procédures ne sont le fruit que d'arbitrages institutionnels ciblés et compartimentés. Elles peinent donc à pleinement épouser la complexité sociale des territoires sur lesquels elles prétendent agir.

La négociation n'est donc pas une réponse à cet éclatement puisque, en fin de compte, elle ne fait qu'en prendre acte, sans chercher à résoudre l'absence de sens collectif. Elle peut aussi être contre-productive lorsqu'elle contribue à redoubler la complexité sociale analysée par N. Luhmann dans ses travaux. Chaque système social doit pour perdurer chercher à réduire sa complexité. Celle-ci ne résulte pas fondamentalement du nombre extrêmement élevé de groupes et sous-groupes mais plutôt de la multiplicité des liens et interactions que ces groupes peuvent nouer entre eux. La réduction de la complexité passe donc par le contrôle, la mise en forme et la sélection de ces multiples liens sociaux.

Arbitrer ou concilier ?

Pour nombre d'auteurs, la négociation et la contractualisation ne sont pas nécessairement une source de faiblesse, au contraire. Comme l'affirme Y. Papadopoulos,

> « l'État réflexif, propulsif ou superviseur n'est pas assimilable à l'État minimal en vogue dans le registre dominant de la critique de l'étatisme. Bien qu'avec des formes d'action souples, l'État conserve un rôle directeur de coordination [...] l'État réflexif vise à concilier, à produire des synthèses entre les codages des différentes sphères sociales[73]. »

En revanche, il est moins évident que cette façon de procéder obéisse à des stratégies clairement déterminées. Selon les cas, elle peut être la preuve d'un discours militant mais cloisonné (principes et outils de la loi SRU, procédure Leader), mais aussi une marque de faiblesse ou du moins de la reconnaissance

70. PAPADOPOULOS (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, *op. cit.*, p. 59.
71. Papadopoulos (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, *op. cit.*, p. 58.
72. *Idem.*
73. *Ibid.*, p. 79.

d'une incapacité à agir seul (CPER, Objectif 2 ou Compétitivité des territoires notamment). La mise en avant de procédures de négociation peut également être interprétée comme un aveu d'impuissance, ou du moins comme un refus par chaque niveau de décision d'assumer seul la définition et le pilotage d'une politique territoriale. Un certain nombre de procédures montrent les limites d'un État organisateur qui ne saurait guère aller plus loin que ce rôle général d'impulsion, finalement bancal parce que souvent central du point de vue des procédures mais presque toujours creux quant aux contenus. La faiblesse des moyens financiers et humains de l'État sur les territoires, conjuguée à la perte, depuis les lois de décentralisation, d'une culture de projet qui serait portée « en interne », font que les différents services déconcentrés sont aujourd'hui bien en peine de relayer efficacement les discours du centre. La pratique montre un jeu curieux dans lequel les acteurs des territoires, en prise avec les impulsions du centre, ne trouvent pas dans les administrations déconcentrées tous les soutiens et toutes les explications nécessaires à la mise en œuvre de ces sollicitations. Les récents travaux sur la mise en œuvre des SCOT ou des Communautés de communes montrent souvent ce décalage entre un discours national qui se voudrait limpide et une mise en œuvre territorialisée souvent laborieuse[74]. Notre recherche sur la mise en œuvre de la directive « Habitats » arrive exactement aux mêmes conclusions[75].

À une autre échelle, celle de l'Union, la Commission européenne soulignait également les contradictions et incohérences des politiques communautaires, et l'état insatisfaisant des procédures actuelles. Le rapport sur la cohésion[76] des actions publiques de l'Union rendu en 2001 est intéressant en ce qu'il renvoie dos-à-dos les politiques sectorielles et les politiques territoriales. Celles-ci posent exactement les mêmes types de problèmes.

Ce rapport souligne à la fois l'incapacité de l'Union à articuler secteurs et territoires dans les politiques participant à la cohésion communautaire et la nécessité d'instaurer une meilleure coordination entre les initiatives communautaires et les initiatives nationales. Il s'attarde en particulier sur les contradictions spatiales des politiques territoriales issues de la Politique Agricole Commune, de la concurrence, des transports ou de la recherche-développement. Il démontre que ces politiques agissent généralement de manière contraire à l'objectif de cohésion par une redistribution non équitable des ressources. L'exemple le plus connu est celui de la PAC, qui représente encore près de la moitié du budget communautaire. Le rapport souligne que ces transferts financiers s'inscrivent en

74. Voir à ce sujet BARAIZE (F.) et NÉGRIER (E.), L'invention politique de l'agglomération, 2001, Paris, l'Harmattan ; MOQUAY (P.), Coopération intercommunale et société locale, 1998, Paris, l'Harmattan et DATAR, Rapport au Premier ministre, Une nouvelle politique de développement des territoires pour la France. Contribution au débat sur la décentralisation, l'Europe et l'aménagement du territoire, la Documentation Française, 2003.
75. DUBOIS (J.) et MALJEAN-DUBOIS (S.) dir, *La directive, la loi et le contrat. La mise en œuvre de la directive habitat en France*, *op. cit.*
76. Commission européenne, *Unité de l'Europe, Solidarité des peuples, Diversité des territoires*, deuxième rapport sur la cohésion économique et sociale, janvier 2001.

totale opposition avec ceux des fonds structurels qu'ils finissent par supplanter du fait des masses d'argent en jeu.

> « En matière de transports, les contradictions sont tout aussi apparentes, entre une DG tren qui coordonne en partie l'élaboration du réseau transeuropéen de transport et la DG régio qui apporte l'essentiel du concours communautaire à travers le FEDER sans forcément partager le même objectif de départ, ainsi qu'une répartition très différente de la part nationale du financement d'un État à l'autre en fonction du niveau de décentralisation atteint[77]. »

D'une manière générale, le rapport souligne les écarts importants entre les niveaux d'aide des États au titre des différentes politiques de développement régional, qui varient de 1 à 3, et la disparité des régimes fiscaux. Les aides les plus importantes concernent ainsi des espaces déjà performants qu'il s'agit de propulser sur la scène européenne et mondiale aux dépens des territoires excentrés et peu développés.

Certaines conclusions de ce rapport sont intéressantes. Elles critiquent un des principes mêmes des aides communautaires, celui de leur additionnalité entre l'Union et ses différents partenaires nationaux. Ce principe serait, dans certains cas, contre-productif puisque le cumul des aides favoriserait les régions déjà riches susceptibles de recevoir encore plus. Les autres conclusions du rapport sont connues. Elles militent toutes pour une plus grande cohérence entre les différentes initiatives par une meilleure articulation entre les niveaux territoriaux. À l'image des réflexions qui ont suivi, en France, les lois de décentralisation, les préconisations ne sont pas celles d'une délimitation plus rigide des compétences, mais la recherche de nouvelles méthodes de coopération sur trois échelles, par :

• la constitution de partenariats locaux et régionaux qui serviraient de modèles à des « bonnes pratiques » sur l'ensemble des territoires de l'Union. Le PIC Leader est un bon exemple de cette volonté de promouvoir des formes de coopération à la fois souples et multiples ;

• une meilleure coordination entre les États et leurs collectivités. De nombreux États européens ne disposent pas d'une arène permanente de consultation et de coopération susceptible de réunir les gouvernements centraux et les acteurs infranationaux.

• une meilleure articulation entre les trois niveaux fondamentaux de décision : Union, États et collectivités. Mises à part quelques expériences, souligne le rapport – dont la politique régionale – peu de procédures de réelle codécision existent. La plupart des politiques sont issues d'un arbitrage entre la commission et les États, sans que les collectivités, pourtant souvent financièrement sollicitées, n'interviennent dans les choix stratégiques.

Le rapport conclut, de façon paradoxale mais tout à fait illustrative des problèmes aujourd'hui rencontrés par l'action publique, que le développement des

77. COLL (J.-L.), PEYRONY (J.) et CICHOWLAZ (P.), « Les outils du polycentrisme », dans *Le polycentrisme en Europe*, BAUDELLE (G.) et CASTAGNÈDE (B.) dir, *op. cit.*, p. 215.

initiatives locales doit passer non pas par une plus grande liberté, mais par un durcissement des procédures. Il milite en faveur d'un grand exercice de contractualisation entre les trois niveaux de gouvernement (local, national, européen) qui permettrait de fixer des objectifs partagés. Les limites, en termes de cohérence, de l'éclatement du système d'acteurs sont ainsi reconnues, mais les remèdes semblent passer par la recentralisation des procédures (au niveau de l'État, de l'Union ?) en vue d'harmoniser les points de vues. L'expérience française nous montre très clairement les limites de cet exercice planificateur à travers les articulations CPER/DOCUP/PO. Les réflexions actuelles de l'Union sur une meilleure « gouvernance territoriale » renvoient une fois encore à l'instauration de processus publics rigides, sur le modèle des usines à gaz, et non pas sur la recherche d'initiatives locales reposant sur la liberté de mobilisation de chacun, par nature non programmable[78]. De même, ce rapport exclut toute volonté planificatrice globale à l'échelle de l'Union. Comme souvent dans la littérature communautaire, il n'opère aucun choix.

Sécuriser l'action publique, à quel prix ?

Par rapport à une grande partie de cette littérature sur la délibération consensuelle, avec ou sans élus, à l'image du livre de M. Callon, P. Lascoumes et Y. Barthes, *Agir dans un monde incertain*[79], faisons preuve de moins de naïveté. La floraison moderne des instances délibératives supposées entraîner la formation d'un bien commun partagé n'a abouti ni à une plus grande cohérence ni à une plus grande transparence de l'action publique. Cette conception d'une action publique pacifiée, héritée tant des principes de J. Habermas sur la décision pragmatique[80] que du principe de responsabilité d'H. Jonas périodiquement remis au goût du jour, ne saurait à elle seule épuiser la réalité. S'ils constituent des objectifs sans doute souhaitables et très souvent invoqués, ils sont avant tout des principes normatifs à la valeur analytique limitée. C'est bien ce qu'exprime Y. Papadopoulos lorsqu'il écrit que « le modèle pragmatique est un idéal utopique ; mais le fait qu'il inclut le public le rend utile comme guide d'action, pas seulement pour des raisons éthiques mais aussi pour les raisons de gouvernabilité[81] ». Le principe philosophique vient ici au secours d'une société prétendument ingouvernable mais renvoie à une multitude de réalités différentes. Possibilité pour tous les acteurs d'accéder à une discussion critique autour d'une argumentation rationnelle ? Possibilité de prise de parole ? Circulation de l'information ? Degré d'ouverture de la scène argumentaire et *in fine* définition de l'autorité légitime qui va entériner (avec plus ou moins de succès) le choix

78. Voir sur ce sujet la plupart des contributions dans le numéro 11 de la revue *Territoires 2020* de la DATAR, « Politiques sectorielles de l'Union européenne et aménagement du territoire », septembre 2004.
79. CALLON (M.), LASCOUMES (P.) et BARTHE (Y.), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, 2001, Paris, Le Seuil.
80. HABERMAS (J.), *La technique et la science comme idéologie*, 1973, Paris, Gallimard.
81. PAPADOPOULOS (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, *op. cit.*, p. 81.

collectif? Autant de questions, aujourd'hui pourtant centrales dans l'étude des politiques publiques territoriales, qui restent en suspens chez une partie des auteurs, tant en géographie et aménagement qu'en sociologie politique.

Loin de ces développements plutôt angéliques, il faut aussi voir dans ces nouvelles procédures une recherche incessante de compromis toujours instables. Le jeu n'est jamais tranché entre le recours à la pédagogie, c'est-à-dire la construction d'un discours partagé sur l'action collective et une tentative de remporter le jeu en fonction de rapports de force et de positions institutionnelles. « La consultation est bien plus un mécanisme sélectif qu'une réelle délibération », écrit Y. Papadopoulos, relevant également « que les commissions d'experts qui sont parfois constituées dans la phase initiale du parcours décisionnel sont aussi largement dominées par les représentants des groupes d'intérêt, avec les mêmes conséquences sélectives[82] ». Tant les logiques de contractualisation publique entre grands acteurs institutionnels que celles, à première vue plus ouvertes, de type Leader ou de pays, renvoient, bien qu'à des degrés divers, à des logiques de sélection.

La négociation et le partenariat dans les politiques publiques sont aussi créateurs d'incertitudes et énergivores. D'incertitudes, puisqu'il s'agit de jeux ouverts dans lesquels, en dépit d'objectifs affichés par la procédure, les résultats sont extrêmement incertains. Énergivores, parce qu'une partie de l'énergie de chacun est absorbée par la négociation et dans les stratégies déployées non pas en vue d'un résultat mais en vue de convaincre les autres d'entrer dans le dispositif et d'en accepter les règles.

Le discours sur l'intégration de la complexité dans l'action publique, au cœur de bien des procédures, est trompeur. Comme le souligne Y. Papalopoulos, l'augmentation du nombre d'acteurs dans un processus de décision publique offre une double sécurisation. Elle permet aux gouvernants de s'assurer que les différents publics concernés acceptent les choix proposés. Elle permet aussi aux différents publics de disposer de plusieurs scènes d'influence et de lieux de recours contre les décisions.

> « La complexité institutionnelle est le fruit d'un calcul « riscophobe » qui revient à privilégier les freins aux dépens des accélérateurs. Certes, cette « phronésis » s'inspire d'un noble dessein : face à la contingence et à la dénaturalisation des préférences – qui est autorisé à définir sans appel le désirable dans un contexte de polythéisme des valeurs ? – autant être précautionneux. Mais ceci suscite un redoutable dilemme : en permettant d'éviter que des événements indésirables se produisent, l'option de prudence rend du coup très aléatoire la réalisation des événements désirés[83]. »

Si l'augmentation de la complexité des procédures et des systèmes d'acteurs constitue un phénomène nécessaire parce que permettant leur survie par l'intégration de forces antagonistes, elle a finalement affecté leur capacité à trancher et à faire des choix.

82. PAPADOPOULOS (Y.), *Ibid.*, p. 107.
83. *Ibid.*, p. 59.

Cette analyse souligne l'incapacité même à la décision qui affecte en retour la visibilité de ces systèmes, et par là même leur légitimité. C'est bien ce dilemme-là que doivent résoudre les différents dispositifs de décision, pris dans la triple logique de l'intégration des forces sociales dans des arènes plus ou moins spécialisées, de la visibilité démocratique du débat, et donc au contraire son inscription dans des scènes largement ouvertes, et de la prise de décisions parfois violentes dans le champ de l'aménagement puisque remettant en cause des décennies de développement et d'étalement urbain peu maîtrisé.

Notre travail démontre le décalage entre l'ampleur de la tâche politique et les moyens limités dont disposent l'État et les collectivités du fait des procédures existantes. Ces dernières portent avant tout sur des questions de « design » institutionnel qui tendent à prendre le pas sur les contenus concrets des politiques.

Il est donc peu probable que la « gouvernance » ou la négociation suffisent à répondre aux défis de la différenciation et de l'autonomisation croissante des différentes sphères sociales, politiques et économiques. Autrement dit, « la fragmentation territoriale pousse au cloisonnement des compétences, ou bien à des conventions de coopération aux arrangements si compliqués et opaques que seuls les initiés s'y retrouvent, d'autant que les arrangements multiniveaux s'enferment facilement dans des négociations purement instrumentales et technocratiques[84] ». La « gouvernance » et la « négociation » cachent mal une réalité plus banale du pouvoir aujourd'hui en France, celle de la totale interdépendance finalement paralysante des différentes autorités publiques dont aucune ne maîtrise le sens général de l'action collective.

Poser les conditions d'un débat sur l'aménagement durable

Il n'y a plus un territoire à aménager, mais un foisonnement d'initiatives et de territoires de projet qui rendent la lecture de la cohésion sociale pour le moins peu simple. Certains rêvent alors de simplifier l'organisation territoriale de la France. C'est ce qu'affirment, provocateurs, D. Béhar et P. Estèbe :

> « Ainsi redessinée, la carte de France est séduisante et semble faire consensus : six ou sept grandes régions, cent cinquante agglomérations, trois à quatre cents pays. Appuyée sur le concept valise de subsidiarité, elle trouve un écho plus large dans une perspective fédéraliste : l'Europe des région. »

Mais ils reconnaissent aussi que ces découpages posent en retour le problème de leur légitimité.

> « À tous les niveaux, faire coïncider institutions publiques et pays réel relève de l'injonction paradoxale. Il faut à la fois au titre de l'efficacité dessiner des périmètres de plus en plus grands, et dans un même temps, au nom de la lisibilité

84. PAPADOPOULOS (Y.), *Ibid.*, p. 200.

démocratique, être toujours plus près du citoyen, privilégier les échelles de la proximité. À cette équation impossible, nul n'a trouvé la solution[85]. »

Pourtant, les développements de ce travail tendent à montrer que ce n'est pas tant le problème de la proximité qui est en débat que celui de la lisibilité de l'action publique. Rien ne s'oppose à ce que soient constituées de vastes entités territoriales pourvu qu'elles soient clairement identifiables, du double point de vue des institutions et des compétences.

L'aménagement en débat

Le *statu quo* institutionnel qui régit la France d'aujourd'hui est source d'immobilisme. Nous avons vu que cela était vrai dans les politiques territoriales régionales. C'est également le cas à une dernière échelle, celle des politiques métropolitaines.

La réflexion menée par J.-C. Bury pour le compte du Conseil économique et social sur la place des métropoles dans les politiques territoriales françaises arrive aux mêmes conclusions[86]. Elles ne peuvent, dans ce jeu aux arrangements complexes, faire entendre leur voix. Tout comme le système actuel a échoué à faire naître une institution régionale susceptible de mettre en forme les initiatives publiques en matière d'aménagement, ce rapport montre, de façon un peu militante, l'impossible naissance de métropoles françaises, mis à part Paris, susceptibles de peser à l'échelon européen. Néanmoins, en proposant une « nouvelle gouvernance » (encore une!), ce rapport ne répond pas aux enjeux mis à jour. En dépit de critiques parfois féroces contre le système actuel qu'il juge également contreproductif, il se contente de proposer des mesures en demi-teinte, relevant avant tout de l'aménagement de l'existant. C'est ainsi qu'il cherche à promouvoir des formes d'intercommunalité plus intégrées en suggérant une élection au suffrage universel des conseils, à développer les instances de consultation de la « société civile » ou à mieux encadrer le partenariat entre les métropoles et les régions dans le cadre des contrats de plan. Certaines autres mesures, intéressantes prises individuellement, comme la possibilité laissée aux métropoles de contractualiser directement avec l'État ou la renaissance des missions interrégionales et interministérielles d'aménagement du territoire (MIIAT) semblent aller à l'encontre du diagnostic en ce qu'elles contribueraient à opacifier davantage l'organisation politico-administrative française.

Le CIADT de décembre 2003, consacré aux métropoles, illustre également le poids croissant des enjeux liés à la régulation territoriale aux dépens d'enjeux spatiaux plus immédiats. Par ses appels à projets, le Gouvernement cherche à faire émerger des « gouvernances politiques partagées » dans les grandes aires urbaines. Celles-ci seraient appuyées sur un couple métropole/région et sur la participation de l'ensemble des EPCI du territoire et des acteurs du monde économique:

85. BÉHAR (D.) et ESTÈBE (P.), « De l'Europe au local, vers un partage de la souveraineté territoriale? », *L'état des régions françaises*, 2003, Paris, la Documentation Française, p. 46.
86. BURY (J.-C.), *Métropoles et structuration du territoire*, Conseil économique et social, Avis et Rapport, mai 2003.

« Elles peuvent prendre diverses formes de type conférence métropolitaine, réseaux de ville structurants, districts transfrontaliers, sans volonté de promouvoir de schéma d'organisation institutionnelle spécifique. Ces entités de gouvernance doivent s'adosser à des ingénieries métropolitaines dédiées à l'élaboration d'un projet métropolitain en favorisant la mobilisation de l'outil agence d'urbanisme dans un cadre élargi de périmètres de légitimité. Le projet métropolitain à dix ans ou plus, ouvert sur un contrat support aux actions de rayonnement international, à signer après 2006, est au centre du dispositif[87]. »

Aucune leçon n'a été tirée des expériences passées.

Un rapport au ministère de l'Équipement[88] pointe les bouleversements à l'œuvre dans les politiques de planification depuis les lois de décentralisation. Ceux-ci sont résumés par une « montée des univers d'incertitudes[89] » qui rendent l'exercice de la prospective si délicat. Autant de constats qui démontrent l'autonomie croissante des pratiques sociales par rapport aux cadres d'action collectivement définis.

« En clair, les gens votent avec leurs pieds, sont de plus en plus autonomes et mobiles, quittent des territoires qui ne leur conviennent pas et vont vers ceux qui apportent les meilleures réponses à leurs exigences personnelles, en termes d'emploi, de cadre de vie, d'ambiance. La notion de désirabilité territoriale devient une donnée forte des nouvelles politiques d'aménagement[90]. »

Ce rapport offre le mérite de poser une question devenue centrale dans l'aménagement tel qu'il est aujourd'hui défini:

« sommes-nous certains de pouvoir croiser le sociétal avec l'économique et le spatial, le tout en mouvement et en évolution rapide? Sommes-nous mêmes certains que ce rapprochement permettra l'expression d'une sorte d'attente ou de demande sociale qui serait de nature à orienter les projets et les stratégies territoriales[91] ? »

Écrit par des spécialistes en prospective, ce rapport aboutit aux mêmes conclusions que notre travail. Après avoir longuement vanté les mérites des nouvelles formes d'association de la « société civile[92] », il se montre plus circonspect quant aux apports concrets de la méthode, comme s'il n'osait tirer de ses développements des conclusions qui pourtant sautent aux yeux. Deux limites sont pointées. La première concerne le degré de généralité des résultats obtenus, et leur traduction dans le domaine de l'opérationnalité. Il demeure ainsi extrêmement difficile « d'en

87. LOINGER (G.) et SPOHR (C.), *Prospective et planification territoriales: état des lieux et propositions*, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, ministère de l'Équipement, mars 2004, p. 72.
88. *Idem*.
89. *Ibid.*, p. 18.
90. *Idem*.
91. *Ibid.*, p. 21.
92. Longuement définie comme « *un groupe de citoyens dégagé des lourdeurs institutionnelles, de toute procédure, des cloisonnements entre les services et des cloisonnements de la pensée qui accompagnent les pratiques technico-administratives, dispose d'une liberté et d'un état d'esprit qui lui permettent un autre regard et une autre manière de travailler pour construire une autre représentation du territoire, objet d'un consensus dynamique pouvant entraîner dans son sillage d'autres acteurs* » dans LOINGER (G.) et SPOHR (C.), *Prospective et planification territoriales: état des lieux et propositions*, *op. cit.*, p. 48.

mesurer les implications opérationnelles en termes de programme d'action et de choix des priorités, et par conséquent de coût, de faisabilité ou d'acceptabilité par la société locale[93] ». La seconde concerne bien évidemment l'absence de liens avec les pouvoirs publics et les lieux de décision publique et pose la question de l'après-démarche : « La question qui reste ouverte est celle de la manière dont les pouvoirs publics, et plus particulièrement les pouvoirs publics locaux, se saisiront de cette initiative[94]. » De ce point de vue, rien ou presque n'est dit.

Les enjeux de l'aménagement, en ce début de XXIe siècle, nécessitent de faire des choix politiques forts, à l'opposé des pratiques actuelles. L'évolution des régions européennes montre la faible pertinence des modèles traditionnels de développement liant ressources naturelles d'un territoire et savoir-faire des hommes qui l'habitent. Les richesses naturelles n'ont évidemment qu'un impact mineur sur les capacités de développement d'un territoire. Ce qui compte, c'est davantage le cadre de vie qui devient un nouveau critère d'attractivité. De même, l'ancrage économique d'un territoire repose bien souvent sur une internationalisation croissante sur laquelle il ne peut guère peser. Le monde moderne se caractérise davantage par une extrême dépendance des territoires à un extérieur qu'ils ne maîtrisent pas.

Les grands choix nationaux

Le premier concerne la maîtrise du périurbain qui banalise le territoire, contribue très fortement à la disparition des territoires naturels et est porteur de risques d'exclusion sociale.

En termes de qualité territoriale, il convient aujourd'hui de mieux définir les limites d'urbanisation, et les limites entre les villes. Les enjeux actuels de l'aménagement du territoire régional, dans ses parties les plus urbanisées, nécessitent la pérennisation des coupures vertes, des cônes de vues, des grands espaces naturels et des milieux agricoles[95]. Cela implique de se doter d'une organisation contraignante de l'espace ayant une certaine durée et une visibilité affichée. Les chartes des parcs naturels régionaux, qui fixent pour dix ans, de façon réglementaire, les grandes dispositions de l'occupation de l'espace, pourraient servir de modèle. Issues d'un débat collectif sur des grands choix d'aménagement, elles permet-

93. LOINGER (G.) et SPOHR (C.), *Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions, op. cit.*, p. 49.
94. *Idem.*
95. Le numéro 101 des *Données de l'environnement* publié par l'Institut français de l'environnement en avril 2005 souligne les transformations rapides du territoire français. Si les paysages ruraux dominent nettement sur le territoire national, le rapport souligne la forte croissance des territoires artificialisés, qui représentent aujourd'hui 4,8 % du territoire national. Selon cette étude, « l'armature urbaine, constituée d'un semis plus ou moins dense de villes moyennes et de grandes agglomérations reliées par les principales infrastructures de transport, augmente partout. Plus encore que la ville stricto sensu, les infrastructures de transport routier, ferroviaire, aéroportuaire et portuaire enregistrent une croissance particulièrement vive de 12 % » ces dix dernières années. Encore faut-il souligner que cette étude minore fortement les transformations du paysage en ne prenant pas en compte des équipements tels que les pylônes électriques, les relais de téléphone ou les maisons isolées.

tent de disposer de documents graphiques par lesquels les paysages structurants s'imposent aux PLU communaux.

La protection des derniers espaces naturels, porteurs tout autant d'intérêts écologiques, sociaux ou économiques, doit être réaffirmée et portée dans les différents documents de planification. La diversité des statuts, des espaces boisés classés des communes aux sites classés, des ZNIEFF aux sites Natura 2000 contribue de fait à l'éclatement des différents sites qui obéissent bien souvent à des régimes juridiques, des instruments de protection et des découpages différents. L'éclatement des logiques de protection (aspects esthétiques, récréatifs, écologiques, agricoles) affaiblit les mesures de protection des milieux, perçues comme des politiques spécialisées alors même qu'il faudrait souligner leur intérêt transversal en vue de mieux les faire partager. La protection des espaces naturels demeure trop souvent une sous-catégorie administrative, compétence sectorielle de l'État, imposée dans les documents d'urbanisme. Tant qu'elle sera perçue comme une façon de limiter le développement des communes et non pas un projet de territoire à grande échelle, on voit mal comment atteindre une protection pérenne. Définir de grandes entités paysagères nécessite de retenir une échelle suffisamment proche des habitants pour pouvoir faire l'objet d'une délibération collective, mais suffisamment éloignée des querelles particulières sur le droit des sols pour éviter de tomber sous la coupe des intérêts particuliers. Face à de trop fortes pressions foncières, les communes ne peuvent lutter seules. Les départements, qui ont reçu compétence de gérer les espaces naturels sensibles, se trouvent cantonnés dans la gestion de territoires d'excellence. Il manque aujourd'hui un niveau de planification réglementaire fort qui définirait sur une grande échelle les modes d'occupation de l'espace. En matière de biodiversité, il existe un consensus scientifique pour passer « de l'espèce à l'espace » selon la formule du président du MNHN[96]. Alors même que « les principales avancées en conservation résultent de la reconnaissance des besoins spatiaux des espèces et des écosystèmes [...] qu'il s'agit à présent de concilier avec l'omniprésence de l'homme[97] » la protection de l'environnement reste étrangement absente de toute volonté planificatrice.

Dans le cadre de la lutte contre les pollutions atmosphériques, en particulier les gaz à effet de serre, et de la transition énergétique, il est impératif de développer les transports en commun. Sous le titre *Dépêchons-nous d'économiser du pétrole*, l'Agence internationale de l'énergie, qui rassemble 26 pays de l'OCDE, *a priori* peu suspecte de sympathies écologiques, préconise des mesures radicales afin d'économiser l'énergie et calmer la flambée des cours du brut[98]. Une fois encore, l'Agence démontre la part croissante des transports dans l'augmentation de la consommation. Ceux-ci absorbaient 35 % de la production pétrolière en 1971 ; ils en absorberont environ 55 % en 2030. La plupart de ses propositions

96. *Le Monde*, 10 avril 2004. Voir à ce sujet DIREN PACA, *Stratégie nationale de la biodiversité*, février 2004.
97. *Le Monde*, 10 avril 2004.
98. *Le Monde*, 4 avril 2005.

concernent donc les transports. À ce sujet, l'Agence suggère d'abaisser la vitesse maximale sur autoroute, de favoriser la circulation alternée et le covoiturage et d'instaurer la gratuité des transports collectifs.

Si le constat n'est pas récent, la lenteur des décisions prises ne cesse d'étonner. Alors qu'il conviendrait de radicalement repenser notre façon de planifier l'espace, en prévoyant dès l'origine des moyens de desserte propres pour les nouveaux quartiers ouverts à l'urbanisation, les politiques actuelles ne cherchent qu'à pallier les manques les plus criants, dans des centres-villes déjà denses, sans se préoccuper des quartiers d'urbanisation future. L'extension de la tâche urbaine, aujourd'hui comme il y a 40 ans, est toujours uniquement fondée sur l'utilisation de la voiture individuelle[99]. C'est une fois encore un problème d'échelle de décision. Si les communes sont compétentes en matière de droit des sols, il est illusoire de croire, à quelques exceptions près, qu'elles disposent d'une taille critique suffisante pour planifier et réaliser de tels équipements. Alors que l'essentiel de la croissance urbaine s'effectue en périurbain, dans des communes de taille moyenne, il convient peut-être de cesser l'hypocrisie qui consiste à laisser les communes gérer seules le phénomène. Un regard plus attentif du contrôle de légalité sur le renouvellement urbain dans les PLU ou quelques SCOT ne suffiront pas à inverser la tendance. Ce sont les échelles de l'urbanisme opérationnel qu'il nous faut revoir et remettre en cause tous nos outils.

Un tel raisonnement peut être également tenu concernant la pression foncière, notamment dans les zones littorales, mais pas seulement. Vu les niveaux de prix actuels, quel maire peut, tant politiquement que financièrement, lutter contre une telle pression sociale ? Même en cas de conscience écologique aiguë, comment réellement s'opposer, de grignotages en demi-mesures, à l'étalement urbain ? L'ampleur des enjeux, les interconnexions urbaines et les pressions financières dépassent largement le cadre communal. Dans ce débat sur le droit des sols, le droit de l'urbanisme pourrait revenir sur le sacro-saint principe de l'indépendance communale au profit d'un renforcement du contrôle public à une plus grande échelle. Dans les nombreuses zones connaissant des pressions foncières fortes, il s'agit aujourd'hui d'aider les élus locaux. La création, par la plupart des régions, d'un Établissement Public Foncier, marque la reconnaissance de ces enjeux. Pourtant, rien n'indique que cette création soit à la hauteur des enjeux. La modestie des sommes consacrées aux politiques de préemption, l'absence d'un schéma d'aménagement à grande échelle qui servirait à justifier tel ou tel choix et le fait que les élus, même s'ils peuvent mobiliser ces fonds, restent seuls face aux pressions foncières, tempèrent l'optimisme.

Quelles que soient les échelles, quels que soient les enjeux, les procédures actuelles laissent les territoires gérer seuls leurs déséquilibres. Cela est également vrai dans les espaces régionaux en déprise. Les territoires les plus ruraux, cumulant des handicaps en termes d'éloignement, de faible densité et de faible

99. DUPUY (G.), *La dépendance automobile. Symptômes, analyses, diagnostics et traitements*, 1999, Paris, Anthropos.

développement économique, ne pourront seuls échapper à la désertification. Mise à part quelques réussites ponctuelles d'initiatives liées au tourisme, essentiellement alpin, les mouvements à l'œuvre laissent entrevoir une réoccupation du territoire liée aux seules fonctions de résidences secondaires. Si un tel mouvement permet de prime abord de redistribuer des richesses, il contribue aussi à la fragilité des territoires les plus ruraux, dépendants de cette manne extérieure distribuée quelques semaines par an seulement. De même, cette réoccupation n'est pas uniforme et ne concerne que les parties les plus touristiques du territoire régional. À plus longue échéance, ces déplacements de population, fondés sur l'agrégation de comportements individuels, pourraient contribuer à déstabiliser les territoires ruraux les plus attractifs par la multiplication de constructions nouvelles et l'explosion des dépenses d'équipement dans ces communes sans taxe professionnelle. La fonction résidentielle ne crée pas de richesse ; les élus locaux l'ont souvent appris à leurs dépens. De l'agglomération marseillaise aux confins des Alpes, de tels déséquilibres pourraient bien perdurer longtemps, voire se renforcer. Là encore, si ces phénomènes ne sont pas nouveaux, leur ampleur tend depuis longtemps à dépasser le simple cadre communal pour devenir un problème à grande échelle.

Ces développements appellent à l'adoption de choix clairement exprimés susceptibles d'acquérir une portée réglementaire supérieure à la multitude de plans ou projets de territoire locaux, en premier lieu les PLU. Dans une conurbation de plusieurs millions d'habitants, les raisonnements fondés sur l'autonomie des communes sont dépassés. Ceux fondés sur les espoirs des intercommunalités, échelons politiquement, territorialement et fonctionnellement incertains aussi. La répartition des hommes et des activités dans l'espace appelle aujourd'hui des solutions audacieuses et à grande échelle, seule façon de sortir d'un urbanisme qui depuis de trop nombreuses décennies court après les dynamiques spontanées de population. L'espace de la vieille Europe, de la France ou de notre région est trop petit, trop rare et trop précieux pour laisser ainsi indéfiniment s'étendre une masse urbaine indéterminée.

Afin d'arriver à ces objectifs, les politiques d'aménagement devront réussir à articuler les niveaux de décision dans un exercice cohérent de planification. La fragmentation territoriale, par-delà les discours incantatoires, montre bien souvent ses limites. Ceci est particulièrement vrai pour les communes, de zones rurales comme de zones urbaines, qui ne peuvent affronter seules les bouleversements à l'œuvre.

Aujourd'hui, un certain nombre de dispositifs semble montrer une prise de conscience de ces changements d'échelle. C'est le cas de l'EPF ou des – rares – SCOT régionaux cherchant à mettre en forme des interdépendances urbaines. Mais le travail à accomplir reste encore immense.

En premier lieu, il conviendrait de doter d'une portée réglementaire et de lier les différentes échelles de planification et de réflexion, à l'image du couple PLU-SCOT. Tant que les exercices supérieurs de planification, de l'État ou de la région, n'auront aucune portée réglementaire toute volonté de mise en cohésion

demeurera vaine. Un tel bouleversement nécessite sans doute l'affichage de choix clairs, spatialisés et limités. Les CPER ainsi que les DOCUP doivent devenir des documents de programmation opérationnels, et non pas des catalogues d'actions généralistes cherchant à tout embrasser. La définition d'axes d'actions prioritaires permettrait de focaliser ces grands transferts financiers sur des actions cibles en évitant leur éparpillement. Une telle évolution nécessite un changement de nature pour ces documents. L'affichage de grands principes d'action, et des financements qui les accompagnent, doit évoluer vers un exercice de planification spatiale à portée réglementaire. Si aucun des buts du CPER ou de l'Objectif 2 ne sont en eux-mêmes critiquables, la méthode choisie, celle de leur appropriation par des échelons inférieurs, pose problème. Si l'Europe, l'État et la région restent au centre des dispositifs de transferts financiers, ils ne pourront éternellement se défausser, dans les choix opérationnels, sur des collectivités de rang inférieur.

Ce raisonnement peut être poursuivi quelles que soient les échelles et les dispositifs. L'agencement de nos documents de réflexion territoriale reste à réaliser. Certaines décisions fondamentales à l'échelle du territoire régional – grands équipements métropolitains, grands espaces naturels à préserver, grands axes de communication – doivent être précisées au niveau régional (dans un SRAT ?) et s'imposer aux échelons inférieurs, qu'ils soient des pays ou des parcs, des intercommunalités ou des SCOT, des communes ou des zonages issus de politiques sectorielles. Un tel exercice aurait le mérite de clarifier les choix collectifs et de hiérarchiser les enjeux. S'il va à l'encontre des logiques d'autonomie issues des principes d'autonomie des collectivités et de non-tutelle, il est aujourd'hui le prix à payer pour gérer rationnellement un territoire dense. Les communes ont appris depuis bien longtemps à accepter les multiples contraintes issues du porté à connaissance des préfets dans leurs documents d'urbanisme. On pourrait imaginer un mécanisme un peu similaire pour les orientations départementales ou régionales.

C'est donc à une redéfinition des responsabilités qu'appelle notre diagnostic. L'heure n'est plus à la création de nouvelles institutions territoriales, calquées sur des territoires de vie en émergence, mais bien à éclaircissement des compétences. Chaque échelon aujourd'hui présent en matière d'aménagement doit pouvoir définir et imposer ses choix, sinon il ne sert qu'à parasiter l'action publique territoriale.

L'État, en particulier, doit accepter soit de mieux partager ses prérogatives, soit de les assumer totalement. Depuis les lois de 1982, la décentralisation a trop souvent progressé par des à-coups ponctuels, par des transferts épars et très souvent techniques. Le récent transfert de l'entretien des routes nationales aux départements en est l'illustration. C'est un petit bout supplémentaire d'aménagement du territoire, mais ce n'est pas l'aménagement du territoire. Il en résultera un débat toujours voilé pour les administrés et l'obligation, pour les conseils généraux, de superposer leurs actions à celles des autres.

Un deuxième argument milite pour un réel transfert des prérogatives en matière d'aménagement. Si l'État a depuis bien longtemps renoncé à animer

un débat général sur l'aménagement du territoire, le rôle toujours central de la DATAR dans maintes procédures n'est plus pertinent. Ses choix, bien souvent imposés, ne sont issus d'aucun débat démocratique, d'aucune décision publique. Il s'agit encore de choix opérés en catimini dans les bureaux ministériels, parfois en accord avec les préfectures, et peu explicités. Ce sont pourtant ces décisions qui servent, même si elles sont remaniées, de cadre à l'action publique locale. L'ensemble des choix financiers, des axes prioritaires et la sélection des territoires éligibles échappent ainsi à toute forme de débat public.

Les territoires de projet font ainsi problème. Ils n'ont de pertinence que s'ils débouchent sur des formes intégrées de coopération. Or, leur nombre comme leur diversité ne militent pas en ce sens. Structures sans doute utiles de réflexion territoriale, il convient pourtant de veiller à ce qu'ils ne contribuent pas à obscurcir le débat, par une multiplication sans fin des échelles de réflexion. En se surajoutant à l'écheveau de nos collectivités locales, déjà bien dense, ils sont aussi porteurs de déconvenues futures. Chartes de pays, Agenda 21 ou territoires Leader, parmi bien d'autres, doivent soit devenir des outils de planification réglementaire soit disparaître par fusion dans des documents moins incertains.

Il ne s'agit bien évidemment pas de militer ici pour une nouvelle augmentation du nombre des échelons territoriaux. Ceux-ci sont déjà suffisamment nombreux pour ne pas en créer de nouveaux. Les tentatives de rationalisation de l'administration territoriale ayant montré leurs limites, la sagesse serait au contraire de s'appuyer sur les institutions existantes, départements et régions, en matière de planification. L'enjeu est davantage de clarifier la répartition des compétences et de muscler, en termes spatiaux, les politiques de ces collectivités. Alors que l'État tend à se retirer des territoires, ces analyses démontrent la nécessité de faire des collectivités intermédiaires françaises de vrais lieux de débat sur l'aménagement du territoire, et non pas seulement des pourvoyeuses de subventions ou des gestionnaires de politiques sectorielles. Un tel débat local est sans doute possible. Il existe déjà, dans le cadre municipal. Nombre de combats électoraux municipaux ont pour thème majeur, voire unique, l'aménagement et le droit des sols. parce qu'il touche au cadre de vie d'une communauté, et finalement à son identité, parfois aussi aux intérêts de certains, l'aménagement est fortement porteur de sens. Néanmoins, un tel débat n'est possible que si les responsabilités – municipales dans cet exemple – sont clairement établies. On ne peut qu'être frappé par l'inégale répartition des compétences. Alors que les maires disposent d'un droit fondamental, parfois absolu quand les étages supérieurs de planification sont inexistants ou sans portée réglementaire réelle, tous les autres échelons doivent se contenter de compétences molles, diluées dans des dispositifs de cofinancement opaques. Le paradoxe est intéressant à souligner. Les outils sont les plus efficaces au niveau micro, et se délitent très vite lorsque l'échelle grandit. Or, l'éco-mobilité et la transition énergétique, la réduction des risques majeurs, la préservation des zones écologiquement sensibles ou l'organisation spatiale des grandes régions urbaines sont bien des défis à grande échelle.

Conclusion

Analysant les bouleversements à l'œuvre dans les plupart des pays occidentaux durant ces 20 dernières années L. Davezies démontre la fin des grands systèmes centralisés de décision en termes d'investissements publics, à partir de critères territorialisés, pour une distribution plus mécanique des subventions nationales ou européennes aux territoires sur la base de quelques grands ratios. Ce système actuel laisse bien souvent l'État en dehors des principales décisions d'investissement décidées par des collectivités locales dans un face à face entre les élus de terrain et leurs électeurs, à mille lieues de toute réflexion d'ensemble. Il conclut ainsi au déclassement de la science et de la technocratie nationales au profit de la politique locale [1]. Les lois de décentralisation ont effectivement permis une vraie liberté de choix politiques pour les élus locaux, mais au risque de résumer les politiques d'aménagement à un assemblage de libres choix territorialisés non nécessairement pertinent à l'échelle nationale.

Pour sortir de l'imbroglio territorial plusieurs pistes sont aujourd'hui explorées tant par la communauté des chercheurs que par les parlementaires. Entre le rapport Attali et celui de la commission Balladur la question de l'organisation territoriale de la République a pris une place croissante dans le débat politique national et local. Plusieurs groupes de solutions, non exclusifs les uns des autres, sont aujourd'hui évoqués.

Le premier concerne la fusion des échelons. Seraient concernés, en particulier, les conseils généraux et régionaux qui donneraient naissance à une collectivité unique dirigée par des conseillers territoriaux qui assumeraient à la fois les mandats de conseillers généraux et régionaux. Si ce projet a le mérite de regrouper deux collectivités de rang supérieur aux compétences transversales dans le champ de l'aménagement et du développement, acteurs majeurs de bien des politiques contractuelles, il offre le risque d'affaiblir encore davantage les régions transformées en « syndicat interdépartementaux [2] » dans lesquels chaque territoire viendrait défendre ses intérêts particuliers.

Le second, plus audacieux, est proposé par le rapport sur la « clarification des compétences des collectivités territoriales » de J.-L. Warsmann adopté à l'unanimité gauche-droite par la mission collectivités créée par la Commission des lois

1. DAVEZIES (L.), *La république et ses territoires*, Paris, 2008, Le Seuil, La République des idées, p. 43.
2. Le mot est d'A. Rousset, président de l'Association des Régions de France, dans *la Gazette des Communes*, 17 novembre 2008.

de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2008. Le rapport propose, tout à fait dans l'air du temps, un big bang territorial en autorisant le regroupement de collectivités dans des entités uniques. Bâti sur la base du volontariat, en tout cas dans un premier temps, ces regroupements pourraient concerner à la fois des collectivités de même rang mais aussi, ce qui est bien plus original, des collectivités de rangs différents. Parmi les pistes esquissées on note la fusion des régions et des départements, la fusion des départements avec les grandes intercommunalités pour créer de puissantes métropoles, voire la quasi disparition des communes avec la montée en puissance des intercommunalités et la transformation des conseils municipaux en conseils d'arrondissements sur le modèle de la Loi PLM. Autant de propositions qui s'appuient, pour leur mise en œuvre, sur des dialogues localisés entre services de l'État et élus locaux, mais qui risquent de brouiller l'organisation territoriale de la république par la multiplication de montages institutionnels à la carte au nom des spécificités territoriales.

Le troisième consisterait à mieux encadrer le recours aux financements croisés. Dans un rapport d'information rendu le 22 février 2006 *Gouverner la France. Quel équilibre territorial des pouvoirs ?*, le député M. Piron proposait de limiter les intervenants publics sur un projet d'aménagement au nombre de deux afin de sortir « de l'insuffisante identification des responsabilités réciproques dans la mise en œuvre du contrat et de la lourdeur d'opérations nécessairement conjointes [...] ». La Commission des lois de l'Assemblée nationale avait accueilli très favorablement cette proposition pour tout de suite l'amender de deux façons[3]. Premièrement, ne serait concernées par cette règle du cumul que les collectivités locales, les financements États ou européens pouvant ainsi être mobilisés quel que soit le nombre de financeurs présents. Deuxièmement, les petites communes, définies selon un seuil qui reste à inventer, fortement dépendantes des financements extérieurs pour la réalisation de leurs projets, pourraient bénéficier d'un nombre non plafonné de cofinanceurs. La moralité et la clarté des choix politiques viennent ici heurter le pragmatisme de l'action publique qui rend difficile pour un élu local le refus d'une subvention.

Un quatrième thème de réflexion s'emploie à éclaircir le paysage institutionnel par la redéfinition de blocs de compétences plus stricts voire la limitation du principe de libre administration pour certaines collectivités. Depuis quelques années un certain nombre de voix s'élèvent pour limiter aux seules communes une clause d'intervention générale au nom de l'intérêt local. Ce principe pourrait être remis en cause pour les départements et les régions, qui verraient ainsi leur champ d'intervention reprécisé et limité. C'est en tout cas les propositions faites par le rapport d'A. Lambert[4] en 2007, qui avait soulevé une tempête chez les conseillers généraux. Pragmatique, le rapport prévoyait de tester la faisabilité de la réforme au moyen d'expérimentations territorialisées et l'instauration de

3. Voir à ce sujet le rapport du 8 octobre 2008 de la Commission de lois de l'Assemblée nationale et *La Gazette des communes*, 17 novembre 2008.

4. *Les relations entre l'État et les collectivités territoriales*, rapport du groupe de travail présidé par A. LAMBERT, sénateur, dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, décembre 2007.

compétences facultatives dans le cas où une collectivité responsable faillirait à sa mission. Autant d'arrangements localisés laissant présager une belle pagaille.

Enfin, et cinquièmement, la clarification des responsabilités de chacun des niveaux de collectivité pourrait être assurée par des conventions. À partir de l'article 72 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 qui précise que « lorsque l'exercice d'une compétence nécessite le concours de plusieurs collectivités territoriales, la loi peut autoriser l'une d'entre elles ou un de leurs groupements à organiser les modalités de leur action commune » il s'agirait de prévoir, par exemple en début de mandat, une clarification contractuelle des interventions de chacune des collectivités sur un territoire donné et pour une période précise. Ces conventions pourraient à la fois prévoir le renoncement de certaines collectivités à intervenir dans certains champs de compétences et fixer les modalités de pilotage de l'action commune par une collectivité désignée. Comme souligné précédemment, de tels arrangements, sans doute techniquement parfaitement rationnels, contribueraient à faire varier les compétences des collectivités d'un territoire à un autre. En d'autres termes, il n'est pas certain que la lisibilité du millefeuille institutionnel s'en trouve améliorée.

L'ambition de cet ouvrage était d'analyser la difficile articulation des outils de l'aménagement du territoire aujourd'hui. Développer une nouvelle organisation politico-administrative du territoire national dépasserait notre propos. Ce n'est pas non plus la vocation du chercheur qui interroge les faits sociaux. Ce sont les effets de ce partage incertain des compétences territoriales qui ont justifié ce livre. Il s'agissait d'étudier la possibilité de l'action publique procédurale, appuyée sur le triple mythe d'une participation réellement ouverte, d'une volonté d'action partagée et d'une lisibilité des arènes de négociation de répondre aux défis de l'aménagement durable du territoire.

Dans le débat actuel, la seule justification des choix à venir ne saurait être que financière. Si la richesse de la démocratie locale à la française, avec ses 500 000 élus locaux et un attachement croissant des Français à leur institutions territoriales au fur et à mesure que l'on approche de l'échelon communal devait un jour être remise en cause, il faudrait que cela soit fait au nom d'un intérêt supérieur politiquement assumé et partagé par la société.

Par-delà les questions de « cuisine » ou de « design » institutionnel, c'est ce débat-là qu'il convient aujourd'hui d'amorcer : quelle France voulons nous construire pour le XXI[e] siècle ? Déjà, en 1975, le rapport Guichard soulignait

> « qu'il n'y aurait pire manque de réalisme que de faire comme si les collectivités locales étaient seules dans la nation, comme si la réforme des collectivités locales pouvait ignorer les grands équilibres économiques et les décisions politiques majeures qui organisent la vie collective du pays. Ces équilibres et décisions, et la marge disponible pour les faire évoluer, se situent nécessairement en amont de la réforme proposée [...]. Il est donc nécessaire que les propositions soient précédées par une réflexion sur les choix fondamentaux : ils délimitent le choix des possibles et la frontière des illusions ».

Dans le droit fil des réflexions du Grenelle de l'environnement, le projet de loi portant engagement national pour l'environnement, dans ses propositions brouillonnes, ouvre sans doute cette voie à une plus grande cohérence entre les étages de planification, mais sans opérer de choix. De même, elle laisse toujours les collectivités s'organiser librement même si ça et là le rôle du préfet est renforcé. Fondamentalement, elle ne remet pas en cause la multiplication des plans et schémas portés par des territoires aux dimensions, aux aspirations et aux modes de fonctionnement différents.

Le projet de loi prévoit notamment que les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme, les cartes communales ou les documents en tenant lieu devront être compatibles avec les schémas d'aménagement régionaux, lesquels schémas seront désormais soumis à enquête publique. Autre innovation allant dans le sens d'une plus grande rationalisation des politiques de l'aménagement, les schémas de cohérence territoriale devront définir les objectifs et les priorités intercommunales en matière d'urbanisme, de logement, de transports et de déplacements, de développement des communications numériques, d'équipement commercial, de développement économique, touristique et culturel, de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers, des paysages et des ressources naturelles, et de préservation et de restauration des continuités écologiques.

Ces nouveaux Scot devront mieux définir les modalités concrètes de protection des espaces naturels et chiffrer la consommation d'espace par l'urbanisation et en particulier :

- Déterminer les espaces et sites naturels, agricoles, forestiers ou urbains à protéger. Il peut en définir la localisation ou la délimitation.
- Préciser les modalités de protection des espaces nécessaires au maintien de la biodiversité et à la préservation ou à la restauration des continuités écologiques.
- Arrêter des objectifs chiffrés d'une consommation économe de l'espace qui peuvent être ventilés par secteur géographique.
- Préciser les conditions permettant de favoriser le développement de l'urbanisation prioritaire dans les secteurs desservis par les transports collectifs.
- Déterminer des secteurs dans lesquels l'ouverture de nouvelles zones à l'urbanisation est subordonnée à leur desserte par les transports collectifs.

Autre nouveauté, le préfet pourra imposer la création d'un Scot dans les territoires dans lesquels l'absence de schéma de cohérence territoriale nuit gravement à la cohérence des politiques publiques d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de transports et de déplacements et de protection des espaces naturels, agricoles et forestiers.

Enfin, préalablement aux discussions annuelles sur le budget, le maire, les présidents de conseil généraux et de conseil régionaux (et curieusement pas les présidents des intercommunalités dans le texte débattu en mars 2009) devront présenter un rapport sur la situation en matière de développement durable intéressant la collectivité et les orientations et programmes de nature à améliorer cette situation.

Autant de pistes qui viennent répondre partiellement aux incohérences les plus criantes, mais qui ne remettent pas du tout en cause l'éparpillement et l'autonomie des pouvoirs locaux français. L'analyse du coût de cette action publique parcellisée était au centre de ce livre. Le risque est aujourd'hui de voir se diluer l'action publique dans une gestion locale hypertechnique qui oublie les grands enjeux du moment. Face au risque de surinvestissement dans de petites choses, politique ou territoriale, la multiplication des acteurs et des dispositifs interroge sur la capacité de la France à répondre aux grands enjeux du XXI[e] siècle. Entre protection de la biodiversité, ville durable et transition énergétique, jamais les défis posés par la place de l'homme sur ses territoires n'ont paru si importants. Si l'État ne peut plus y répondre, l'Europe ne veut pas y répondre et les collectivités ne peuvent pas y répondre, qui le fera ?

Bibliographie sélective

Ouvrages

ALVERGNE (C.) et TAULELLE (F.), *Du local à l'Europe. Les nouvelles politiques d'aménagement du territoire*, 2002, Paris, Puf.

ARNAUD (L.), LE BART (C.) et PASQUIER (R.) dirs, *Idéologies et action publique territoriale. La politique change-t-elle encore les politiques ?*, 2006, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

ARNODIN (L.), DOURLENS (C.) et VIDAL-NAQUET (P.), *Autonomie locale et décentralisation*, 1986, Paris, Anthropos.

ASCHER (F.), *Métapolis*, 1995, Paris, Odile Jacob.

AURIAC (F.) et BRUNET (R.) dirs, *Espaces, jeux et enjeux*, 1986, Paris, Fayard/Fondation Diderot, Nouvelle encyclopédie des sciences et des techniques.

BADIE (B.), *La fin des territoires*, 1995, Paris, Fayard.

MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONNE (J.-L.), *Politiques publiques européennes*, 1995, Paris, l'Harmattan.

BAGNASCO (A.) et SABEL (C.) dirs, *Les PME en Europe*, 1994, Paris, La Découverte.

BALME (R.), FAURE (A.) et MABILEAU (A.) dirs, *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action locale*, 1999, Paris, Presses de Sciences Po.

BAREL (Y.), *Territoires et codes sociaux*, 1981, Grenoble, Document du CEPS.

BARAIZE (F.) et Négrier (E.) dirs, *L'invention politique de l'agglomération*, 2001, Paris, l'Harmattan.

BAUDELLE (G.) et CASTAGNÈDE (B.) dir, *Le polycentrisme en Europe*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

BÉHAR (D.) et ESTÈBE (P.), « De l'Europe au local, vers un partage de la souveraineté territoriale ? », *L'état des régions françaises*, 2003, Paris, la Documentation Française.

BÉHAR (D.) et ESTÈBE (P.), « Aménagement du territoire, une mise en perspective », dans *L'état des régions françaises*, édition 2004, Paris, la découverte.

BENKO (G.) et LIPIETZ (A.), *La richesse des régions. La nouvelle géographie socio-économique*, 2000, Paris, Puf.

BLONDIAUX (L.), « Représenter, délibérer ou gouverner ? Les assises politiques fragiles de la démocratie participative de quartier », Curapp/Craps, *La démocratie locale. Représentations, participation et espaces publics*, 1999, Paris, Puf.

BOINO (P.) et DESJARDINS (X.) dirs, *Intercommunalité : politique et territoire*, 2009, Paris, La Documentation Française.

BORRAZ (O.), *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, 1997, Paris, l'Harmattan.

BOURDIN (A.), *La question locale*, 2000, Paris, Puf.

BOYER (R.) et SAILLARD (Y.) dirs, *Théories de la régulation, l'état des savoirs*, 1995, Paris, la Découverte.

CALLON (M.), LASCOUMES (P.) et BARTHE (Y.), *Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique*, 2001, Paris, Le Seuil.

CHALAS (Y.) et DUBOIS-TAINE (G.), *La ville émergente*, 1997, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

COMMAILLE (J.) et JOBERT (B.) dirs, *Les métamorphoses de la régulation politique*, 1998, Paris, LGDJ.

DATAR, *Construire ensemble un développement équilibré du Littoral*, 2004, Paris, la Documentation Française.

DATAR, *Les pays*, 2001, Paris, la Documentation Française.

DATAR, *Les systèmes productifs locaux*, 2002, Paris, la Documentation Française.

DATAR, *Les contrats de plan État-Région*, 2002, Paris, la Documentation Française.

DAVEZIES (L.), *La République et ses territoires. La circulation invisible des richesses*, 2008, Paris, Le Seuil.

DAVEZIES (L.), « Les transferts publics et privés de revenu au secours du développement régional », dans *L'état des régions françaises*, édition 2004, Paris, la Découverte.

DAVEZIES (L.), Inégalités et solidarités spatiales, le pot de fer contre le pot de terre ?, dans WACHTER (S.), *L'aménagement durable : défis et politiques*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

DEBARDIEUX (B.) et VANNIER (M.) dirs, *Ces territoires qui se dessinent*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

DEFFONTAINES (J.-P.) et PROD'HOMME (J.-P.) dirs, *Territoires et acteurs du développement local. De nouveaux lieux de démocratie ?*, 2001, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

DEYON (P.) et Frémont (A.), *La France et l'aménagement de son territoire*, 2000, Paris, LGDJ.

DI MÉO (G.), *Géographie sociale et territoires*, 1998, Paris, Nathan.

DREVET (J.-F), *Aménagement du territoire, Union Européenne et développement régional*, 1995, Paris, Continent Europe.

DUBOIS (J.) et MALJEAN-DUBOIS (S.) dirs, *La directive, la loi et le contrat. La mise en œuvre de la directive habitat en France*, 2005, Paris, la Documentation Française.

DUBOIS (J.), *Communautés de politiques publiques et projets urbains, étude comparée de deux grandes opérations d'urbanisme municipales contemporaines*, 1997, Paris, l'Harmattan.

DUNFORD (M.) et KAFKALAS (G.) dirs, *Cities and Regions in the new Europe*, 1992, Londres, Belhaven Press.

FAURE (A.) et DOUILLET (A.-C.) dirs, *L'action publique et la question territoriale*, 2005, Grenoble, PUG.

FAURE (A.) *Territoires et subsidiarité, l'action publique locale à la lumière d'un principe controversé*, 1997, Paris, l'Harmattan.

FLOQUET (C.) dir, *Pour en finir avec la dé-centralisation*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

FRIEDBERG (E.), *Le pouvoir et la règle*, 1993, Paris, Le Seuil.

FRIEDBERG (E.) et THOENIG (J.-C.), *La création des Directions Départementales de l'Équipement*, CNRS, 1970, Paris, Groupe de sociologie des organisations.

GAUDIN (J.-P.), *L'action publique. Sociologie et politique*, 2004, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz.

GAUDIN (J.-P.), « L'espace des politiques publiques contractuelles », dans *Espaces Publics Mosaïques*, sous la direction de François (B.) et Neveu (E.), 1999, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.

GAUDIN (J.-P.), *Les nouvelles politiques urbaines*, 1993, Paris, Puf, coll QSJ.

GAXIE (D.) dir, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, 1997, Paris, l'Harmattan.

GERBEAUX (F.) dir, *Utopie pour le territoire, cohérence ou complexité ?*, 1999, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

GUIGOU (J.-L.), *Une ambition pour le territoire, aménager l'espace et le temps*, 1995, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

GREFFE (X.), *Le développement local*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

GRÉMION (P.), *Le pouvoir périphérique, Bureaucrates et notables dans le système politique français*, 1976, Paris, Le Seuil.

GUY (C.), *Aménager les territoires, de la loi au contrat, 2008*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

HUSSON (C.), *L'Europe sans territoire*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

JOUVE (C.) et LEFÈVRE (C.) dirs, *Villes, métropoles, les nouveaux territoires du politique*, 1999, Paris, Anthropos.

JAMBES (J.-P.), *Territoires apprenant : esquisse pour le développement local au XXIe siècle*, 2001, Paris, l'Harmattan.

JOUVE (B.), « D'une mobilisation à l'autre. Dynamique de l'échange politique territorialisé en Rhône-Alpes », dans NÉGRIER (E.) *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, 1998, Paris, l'Harmattan.

KOOIMAN (J.), *Modern Governance, New Governement, Society Interaction*, 1993, Londres, Sage.

LABORIE (J.-P.) dir, *La politique française d'aménagement du territoire de 1950 à 1985*, 1985, Paris, la Documentation Française.

LARRUE (C.) et MELÉ (P.) dirs, *Territoires d'action. Aménagement, urbanisme, espace*, 2008, Paris, l'Harmattan.

LASCOUME (P.) et LE GAÈS (P.) dirs, *Gouverner par les instruments*, 2007, Paris, Presses de Science Po.

LASCOUME (P.) et LE GAÈS (P.), *Sociologie de l'action publique*, 2007, Paris, Armand Colin.

LE GALÈS (P.), *Le retour des villes européennes, Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*, 2003, Paris, Presses de Sciences Po.

LE LIDEC (P.), « À propos des luttes de définition autour de la notion de pays » dans GAXIE (D.) dir, *Luttes d'institutions. Enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, 1997, Paris, l'Harmattan.

LEVY (J.), *L'espace légitime*, 1994, Paris, Presses de la FNSP.

LOINGER (G.) et SPOHR (C.), *Prospective et planification territoriales : état des lieux et propositions*, 2004, Paris, Notes du Centre de Prospective et de Veille Scientifique, Ministère de l'Équipement.

MABILEAU (A.), *Le système local en France*, 1991, Paris, Montchrestien.

MASSARDIER (G.), *L'État savant. Expertise et aménagement du territoire*, 1996, Paris, l'Harmattan.

MASSARDIER (G.), « L'intercommunalité pour s'isoler. Quelques réflexions sur la construction concurrentielle des territoires politiques locaux », dans GAXIE (D.), *Luttes d'institutions, enjeux et contradictions de l'administration territoriale*, 1997, Paris, l'Harmattan.

MENDRAS (H.), *Sociétés paysannes*, 1976, Paris, Armand Collin.

MENY (Y.), MULLER (P.) et QUERMONNE (J.-L.) dir, *Politiques publiques en Europe*, 1995, Paris, l'Harmattan.

MERLIN (P.), *L'aménagement du territoire*, 2002, Paris, Puf.

MONOD (J.) et DE CASTELBAJAC (P.), *L'aménagement du territoire*, 1997, Paris, Puf, coll QSJ.

MOQUAY (P.), *Coopération intercommunale et société locale*, 1998, Paris, l'Harmattan.

MOREL (B.), *Marseille, naissance d'une métropole*, 1999, Paris, l'Harmattan.

MULLER (P.), FAURE (A.) et GERBAUX (F.), *Les entrepreneurs ruraux, agriculteurs, commerçants, élus locaux*, 1989, Paris, l'Harmattan.

NÉGRIER (E.) dir, *Que gouvernent les régions d'Europe ?*, 1998, Paris, l'Harmattan.

RONCAYOLO (M.), « À la recherche des politiques urbaines », dans *Histoire de la France Urbaine*, Tome 5, 1985, Paris, Le Seuil.

ROUX (J.-M.), *Territoires sans lieux, la banalisation planifiée des régions*, 1980, Paris, Dunod.

OTTAVY (A.), *Reproduction de la régulation notables-institutions dans la gestion publique territorialisée*, 2004, IEP d'Aix-en-Provence, mémoire de DEA.

PECQUEUR (B.), *Le développement local*, 2000, Paris, Syros.

PEYRONY (J.), *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, 2002, Paris, la Documentation Française.

PRETECEILLE (E.), « Paradigmes et problèmes des politiques urbaines », dans *Mutations urbaines et politiques locales*, 1988, Paris, CSU.

QUERMONNE (J.-L.), « Planification régionale et réforme administrative », dans *Administration traditionnelle et planification régionale*, 1964, Paris, Armand Collin.

PAPADOPOULOS (Y.), *Complexité sociale et politiques publiques*, 1995, Paris, Montchrestien.

PARSON (T.), *Le système des sociétés modernes*, 1973, Paris, Dunod.

PORTAL (E.), *La planification stratégique dans les collectivités locales françaises*, 2002, Paris, LGDJ.

PORTAL (E.), *La programmation des équipements publics locaux*, 2003, Paris, LGDJ.

POULLE (F.) et GORGEU (Y.), *Essai sur l'urbanité rurale. Cinq territoires ruraux, les serments et leurs modes de gouvernement*, 1989, Paris, Syros.

PEYRONY (J.), *Le schéma de développement de l'espace communautaire*, 2002, Paris, la Documentation Française.

REYNAND (A.), *Société, Espace et Justice*, 1981, Paris, Puf.

RITAINE (E.) « La capacité politique des régions en Europe du Sud » dans LE GALÈS (P.) et LEQUESNE (C.) dirs, *Les paradoxes des régions en Europe*, 2007, Paris, La Découverte.

RONDIN (J.), *Le sacre des notables. La France en décentralisation*, 1985, Paris, Fayard.

ROUBAN (L.), *Le pouvoir anonyme*, 1994, Paris, Presses de la FNSP.

SCHARPF (F.), *La sociale démocratie européenne face à la crise*, 1990, Paris, Economica.

SMITH (A.), *l'Europe au miroir du local. Les zones rurales en France, en Espagne et en Grande Bretagne*, 1995, Paris, l'Harmattan.

TRAÏNI (C.), *Les braconniers de la politique*, 2003, Paris, Puf.

VACHON (B.), *Le développement local*, 1991, Paris, Gaëtan Morin.

VAN VLIET (M.), « Environmental regulation of business : options and constraints for communicative governance », dans KOOIMAN (J.) dir, *Modern Governance, New Governement, Society Interaction*, 1993, Londres, Sage.

VELTZ (P.) *Des lieux et des liens. Politiques du territoire à l'heure de la mondialisation*, 2002, la Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.

VELTZ (P.), *Mondialisation, villes et territoires*, 1996, Paris, Puf.

WEBER (M.), *La ville*, édition 1982, Paris, Aubier-Res-Champ urbain.

Articles

ANDERSON (J.), « When market and territory collide : Thatcher and the politics of regional decline », *West European Politics*, n° 13, 1990.

Association des Communautés de France/Crédit Agricole, *Portrait des communautés de communes*, octobre 2003, dans *La Gazette des Communes, des Départements et des Régions*, 13 octobre 2003, n° 1712.

CELIMENE (F.) et LATOUR (C.), « La réforme des fonds structurels européens : éléments d'une théorie du développement régional communautaire » *Revue d'économie régionale et urbaine*, 1991, n° 2.

DAVEZIES (L.), « Plus de décentralisation avec moins d'inégalités ? », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003.

DOUILLET (A.C.), « Les élus ruraux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, vol. 53, n° 4, août 2003.

DURAN (P.) et THOENIG (J.-C.), « l'État et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, février 1995, n° 1, vol. 45.

DURAN (P.) « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, 1993, n° 67.

DRYZEK (J.S.), « Complexity and rationality in public life », *Political Studies*, n° 35, 1995.

ELLERKAMP (V.) et TIRONE (L.) dir, « La région Provence Alpes Côtes d'Azur à l'aube du XXIème siècle », *Méditerranée*, Numéro spécial, tome 101, 3.4.2003.

GANNE (B.), « Du notable au local. Transformations d'un modèle politique », *Les Annales de la recherche urbaine*, n° 28, octobre 1985.

GAUBERT (N.), « Un territoire communautaire en émergence ? », *Pouvoirs Locaux*, n°46, Septembre 2000.

HALL (P.), « Policy paradigms, sociale learning, and the state: the case of exonomic policymaking in Britain, », *Comparative politics*, 1993, n° 25.

HASSENTEUFEL (P.) et LONCLE-MORICEAU (P.), « Territorialisation n'est pas décentralisation », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003.

LAVEAU (G.), « Partis et systèmes politiques: interactions et fonctions », *Revue canadienne de science politique*, 2 (1), mars 1969.

LE GALÈS (P.) « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, 45, 1, 1995.

LE PAPE (Y.) et Smith (A.), « Décentralisation et agriculture: analyse comparée de deux régions françaises », *Politique et Management Public*, vol. 16, n° 4, décembre 1998.

JOLLIVET (M.), « Le développement local, mode ou mouvement social », *Economie rurale*, 1985, n° 166.

MENY (Y.), « La république des fiefs », *Pouvoirs*, n° 60, 1992.

TAULELLE (F.) et VIDAL (M.), « SPL, entre consensus et interrogations », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003.

MULLER (P.), « Entre le local et l'Europe, la crise du modèle français de politiques publiques », *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, n° 2, avril 1992.

PORTAL (E.), « Contrats et territoires: entre droit et logiques d'acteurs », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003.

RAINAUD (P.), « L'impact des fonds structurels sur les politiques publiques locales touristiques », *Politique et Management Public*, vol. 18, n° 1, mars 2000.

THEONIG (J.-C.), « La décentralisation, dix ans après », *Pouvoirs*, 1992, n° 60.

THÉRY (L.), « L'agglomération, outil de cohésion sociale urbaine? », *Pouvoirs Locaux*, n° 58, septembre 2003.